



Università degli Studi di Napoli Federico II
Facoltà di Giurisprudenza

Corso di dottorato di ricerca in Diritto pubblico e costituzionale
- XVIII ciclo -

Tesi di dottorato:

Il principio di leale collaborazione nei rapporti fra
Stato e Regioni

Coordinatore del dottorato:
Ch.mo prof. Paolo Tesaro

Tutor:
Ch.mo prof. Sandro Staiano

Candidato:
dott. Gennaro Ferraiuolo

Anno accademico 2004/2005

***Il principio di leale collaborazione nei rapporti fra
Stato e Regioni.***

INDICE

CAPITOLO I

La Costituzione Repubblicana del 1948: *separazione e
collaborazione* nell'originario modello di regionalismo.

1. La questione regionale: orientamenti e scelte dell'Assemblea Costituente.....	1
2. Le aperture del modello originario alla logica dell'integrazione	10
2.1. La partecipazione delle Regioni a funzioni statali	12
2.2. Esigenze unitarie e limiti dell'autonomia regionale	15
2.3. (<i>Segue</i>) I controlli sul limite dell' <i>interesse nazionale</i> : dal piano del merito a quello della legittimità	17
2.4. L'articolo 5 della Costituzione.....	26
3. La <i>torsione</i> del modello di regionalismo: dalla separazione all'integrazione delle sfere di competenza.....	31

CAPITOLO II

Il principio di leale collaborazione nell'esperienza regionale
italiana prima della legge costituzionale n. 3 del 2001.

1. Osservazioni generali	42
--------------------------------	----

2. Dottrina e giurisprudenza alla ricerca del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione	51
3. I <i>profili</i> della leale collaborazione nell'esperienza regionale italiana	64
3.1. Il profilo <i>strutturale</i>	65
3.2. Il profilo <i>relazionale</i>	79
3.3. Il profilo <i>qualitativo</i>	91
3.4. Il profilo <i>finalistico-descrittivo</i>	99
4. L'evoluzione del principio di leale collaborazione in rapporto alle tipologie di giudizi ed alle tecniche decisorie della Corte costituzionale (cenni)	102

CAPITOLO III

Leale collaborazione fra Stato e Regioni dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001.

1. La leale collaborazione nel nuovo Titolo V. Problematiche generali	110
1.1. <i>Un passo indietro verso il regionalismo duale?</i>	112
1.2. Leale collaborazione, interesse nazionale, istanze unitarie.....	118
1.3. Verso una collaborazione paritaria?.....	127
2. Leale collaborazione e riparto di competenze legislative	131
2.1. Profili problematici del nuovo riparto di competenze legislative nella giurisprudenza costituzionale: leale collaborazione e <i>criterio della prevalenza</i>	145
3. Leale collaborazione e principio di sussidiarietà	151

4. <i>Criterio della prevalenza, concorrenza di competenze non prevalenti, attrazione in sussidiarietà di competenze legislative:</i> un tentativo di chiarificazione	165
5. Osservazioni conclusive: il problema degli strumenti della leale collaborazione	169
 BIBLIOGRAFIA	 180

CAPITOLO I

La Costituzione Repubblicana del 1948: *separazione e collaborazione* nell'originario modello di regionalismo.

SOMMARIO: 1. La questione regionale: orientamenti e scelte dell'Assemblea Costituente. – 2. Le aperture del modello originario alla logica dell'integrazione. – 2.1. La partecipazione delle Regioni a funzioni statali. – 2.2. Esigenze unitarie e limiti dell'autonomia regionale. – 2.3. (*Segue*) I controlli sul limite dell'*interesse nazionale*: dal piano del merito a quello della legittimità. – 2.4. L'articolo 5 della Costituzione. – 3. La *torsione* del modello di regionalismo: dalla separazione all'integrazione delle sfere di competenza.

1. La questione regionale: orientamenti e scelte dell'Assemblea Costituente.

L'articolazione del territorio nazionale in Regioni costituisce senza dubbio uno degli elementi di maggiore innovazione introdotti dalla Costituzione Repubblicana del 1948¹. Gli unici livelli di decentramento conosciuti dallo Stato italiano nella fase pre-repubblicana erano quelli provinciale e comunale. Le spinte regionalistiche, sostenute dai primi governi del Regno d'Italia² e, più tardi, dal Partito popolare erano state

¹ «L'innovazione più profonda introdotta dalla costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato su basi di autonomia» (così la relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana del Presidente della Commissione dei 75 on. Ruini, p. 13).

² Il riferimento è ai progetti di legge che nacquero dall'iniziativa di Luigi Carlo Farini, Ministro dell'interno del governo Cavour, che portò, con la legge del 24 giugno 1860, all'istituzione presso il Consiglio di Stato di una sezione temporanea con il compito di elaborare progetti di legge sulla riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato. Sulla base del lavoro svolto da tale Commissione, il successivo Ministro dell'interno, Marco Minghetti, presentò alla Camera, nel marzo del 1861, quattro progetti di legge, uno dei quali si occupava, in particolare, proprio dell'amministrazione regionale, prevedendo

soffocate, le prime dall'esigenza di conservazione dell'unità appena raggiunta e le seconde dall'affermarsi delle tendenze fortemente accentratrici del regime fascista. Anche al termine della Seconda guerra mondiale, peraltro, i programmi politici di trasformazione dello Stato che i partiti antifascisti iniziarono a diffondere già nel 1942-1943, non ponevano tra i loro punti prioritari le problematiche legate al tema del decentramento³.

Nei lavori dell'Assemblea Costituente tali questioni furono, invece, al centro di un articolato e vivace dibattito, caratterizzato anche dai forti contrasti che emersero tra i diversi partiti. A prescindere dalle ragioni politico-ideologiche che erano alla base delle differenti posizioni (e del loro progressivo mutamento), quella regionale appare in realtà una scelta quasi obbligata per il Costituente: essa rappresentava probabilmente l'unica strada percorribile per evitare una irrazionale articolazione territoriale della nuova Repubblica. Le istanze autonomistiche avanzate dalle popolazioni di alcuni territori avevano spinto le autorità nazionali, nel corso del delicato periodo transitorio, ad accordare ad esse significative concessioni. Revocarle in un momento successivo avrebbe probabilmente significato alimentare le tendenze separatistiche - dietro le quali si nascondevano progetti fortemente

forme di decentramento autarchico-istituzionale pensate in relazione alla nuova dimensione regionale.

³ Cfr. F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, in A.A. V.V., *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1975, p. 199 ss. Pur prendendo atto della situazione di generale disinteresse dei partiti, in tale scritto si sottolinea (p. 204 ss.) come in realtà non fossero del tutto mancate, anche negli anni del regime fascista, voci autorevoli (tra le quali quelle di Gobetti e di Rosselli) particolarmente sensibili al problema di un assetto decentrato dello Stato nell'ottica di un suo radicale rinnovamento. In generale, sulla posizione delle diverse forze politiche in merito alla questione regionale cfr. E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967; R. RUFFILLI, *La questione regionale*, Milano, 1971; P. BISCARETTI DI RUFFIÀ, *Le scelte costituzionali fondamentali dell'Italia e della Germania nel 1947-49 considerate dopo un quarantennio di attuazione*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1990, p. 9 ss.

reazionari, spesso anche legati agli interessi della malavita locale⁴ - e mettere in serio pericolo la stessa unità nazionale⁵. Più in generale, erano anche il forte malessere sociale - testimoniato dalle rivolte delle classi contadine e meridionali di quegli anni - e il conseguente scollamento fra ampie fasce di popolazione e lo Stato centrale che imponevano un radicale ripensamento delle modalità di partecipazione dei cittadini alla vita politica della Repubblica che si stava costruendo. Non è un caso che proprio in Sicilia, dove in quegli anni i fermenti autonomistici erano più accesi, si registrasse, fra gli organismi locali dei maggiori partiti italiani, un consenso pressoché unanime in merito alla scelta regionalistica, a dispetto delle più articolate e mutevoli posizioni che sulla questione quegli stessi partiti esprimevano a livello nazionale⁶.

L'Assemblea Costituente si trovò dunque di fronte ad una situazione della quale non c'era probabilmente che da prendere atto: il sorgere quasi *spontaneo* di quelle che sarebbero poi state alcune delle Regioni ad autonomia speciale⁷ non poteva non porre il problema di un'articolazione su base regionale anche del resto del territorio nazionale. Vi erano però le

⁴ Cfr. F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, cit., 221 ss.

⁵ L'on. Ambrosini riteneva esplicitamente non possibile, per *ragioni politiche*, la revoca degli statuti già adottati per la Sicilia e per la Valle d'Aosta: sul punto cfr. V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, p. 366.

⁶ Queste le indicazioni che emergono dal primo congresso regionale della Democrazia Cristiana (16 dicembre 1943), dal congresso regionale del P.S.I. del luglio 1944 e dal pensiero di importanti esponenti del Partito d'azione (Dorso) e del P.C.I. (Montalbano); sul punto cfr. F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, cit., p. 225 ss. Dai lavori dell'Assemblea costituente emerge chiaramente che anche le forze politiche ostili al disegno regionalista (in particolare le sinistre) non contestavano le speciali prerogative già riconosciute – o che si andavano riconoscendo – a quei territori dove maggiormente pressanti erano le spinte autonomistiche.

⁷ Sarà la stessa Assemblea Costituente ad approvare con le leggi costituzionali n. 2, 3, 4 e 5 gli statuti rispettivamente di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Lo statuto del Friuli-Venezia Giulia sarà invece adottato con la legge costituzionale n. 1 del 1963.

difficoltà relative al concreto sviluppo del disegno autonomistico, difficoltà legate sia alla necessità di comporre i forti contrasti politici che si registravano in materia⁸, sia alla mancanza, nell'esperienza pre-

⁸ Le posizioni delle diverse forze politiche italiane furono sul punto assai variegata e mutevoli. In linea generale ed esemplificativa, può parlarsi di una opposizione iniziale delle forze di sinistra (P.C.I. e P.S.I.) al disegno regionale sostenuto invece con vigore dalla Democrazia cristiana. Successivamente queste posizioni andarono mutando fino quasi ad invertirsi, probabilmente più a causa di valutazioni di opportunità politica che per l'emersione di nuovi orientamenti di carattere giuridico-sistematico. Va peraltro segnalato che in alcune realtà locali (ad esempio, come ricordato, in Sicilia) anche le forze di sinistra si erano mostrate assai sensibili al problema autonomistico; ancora, non può tacersi la grande spinta che proprio il Partito comunista diede all'organizzazione fortemente decentrata del C.L.N.A.I., al fine soprattutto di garantire una sua connotazione fortemente democratica (sul punto cfr. F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, cit., p. 231 ss.). L'ostilità delle sinistre alla forma regionale dello Stato manifestata nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, si affermò probabilmente in relazione alla prospettiva di una loro partecipazione al governo nazionale: il decentramento politico avrebbe potuto permettere alle forze conservatrici di conquistare posizioni locali di potere dalle quali contrastare il disegno riformatore portato avanti a livello nazionale. Esemplificativo della originaria posizione del P.C.I. in merito alla questione regionale è l'ordine del giorno presentato nella seduta della seconda Sottocommissione del 1° agosto 1946 dall'on. Nobile: «La seconda Sottocommissione, esaminato nelle linee generali il problema dell'istituzione dell'ente giuridico "regione", ritiene che: 1°) l'istituzione di un tal ente, se provveduto di autonomia politica e funzioni legislative, non corrisponderebbe alle necessità economiche, sociali e politiche attuali del popolo italiano, ed avrebbe come effetto di approfondire le divisioni fra regione e regione, triste retaggio della sconfitta, proprio nel momento in cui una più stretta unione è richiesta di tutti gli italiani per lo sforzo della ricostruzione; 2°) che la divisione del territorio nazionale in regioni autonome ed autarchiche, ognuna provvista di un parlamento legislativo, farebbe accrescere e non diminuire il dislivello economico e sociale fra regioni ricche e progredite e regioni povere ed arretrate, nonostante tutti i provvedimenti compensativi che potessero escogitarsi; ritiene che il necessario decentramento e semplificazione dei meccanismi statali debba ottenersi accrescendo l'autonomia degli enti locali e potenziando le attuali province, cui dovrebbero venire affidate talune delle funzioni oggi esercitate dal potere centrale» (A. C., p. 70). Cfr., pure, l'ordine del giorno dell'on. Togliatti nella seduta plenaria della Commissione per la Costituzione del 17 gennaio 1947 (A. C., p. 128) e, per il Partito socialista dei lavoratori italiani, quello dell'on. Lami Starnuti presentato in Assemblea il 7 giugno 1947 (A. C., p. 4528). A testimonianza peraltro della complessità delle posizioni in campo anche all'interno dello stesso P.C.I., si veda l'ordine del giorno presentato, nella già richiamata seduta della seconda Sottocommissione del 1° agosto 1946, dall'on. La Rocca, assai più aperto alla prospettiva regionalistica (A.C., p. 69-70); nel senso di un'apertura ancora maggiore al disegno autonomistico cfr. le posizioni

repubblicana, di significativi modelli di riferimento idonei ad orientare le scelte da compiere⁹. Dal punto di vista politico-ideologico, i riscontri più

dell'on. Grieco (seduta del 7 giugno 1947, A. C., p. 4542 ss.). Come anticipato, l'evoluzione del quadro politico di quegli anni, con l'uscita delle sinistre dal Governo e la fine della fase di *unità nazionale*, determinò probabilmente il graduale rovesciamento delle posizioni iniziali. L'intervento in Assemblea (seduta - non è un caso - del 12 giugno 1947) dell'on. Laconi è in tal senso assai chiaro: «Quando ci si parla di dare alle Regioni una potestà legislativa esclusiva o concorrente con quella dello Stato che pregiudichi i poteri dello Stato e limiti questi poteri, non siamo d'accordo. Noi pensiamo che l'autonomia delle Regioni debba essere contenuta entro l'unità politica del Paese. Ma è indubbio che, particolarmente in quest'ultimo periodo, guardando intorno a noi e vedendo l'avviamento che va prendendo la situazione italiana, ci si è prospettata la necessità o l'eventualità di accedere a soluzioni diverse, di prendere in considerazione un rafforzamento degli enti locali che giunga anche a dare alla Regione un volto autonomo. Ed è in questo senso che abbiamo acceduto alle soluzioni intermedie che poco fa prospettavo ed alle quali noi daremo il nostro voto. [...] noi non abbiamo potuto non tener conto del fatto che in questo recente periodo l'avviamento delle cose italiane non è tale da non dare delle preoccupazioni a chiunque sia interessato alla difesa del regime democratico e desideroso di stabilire nel Paese dei solidi baluardi, contro qualunque tentativo volto a violare la libertà ed i principi essenziali della democrazia» (A. C., p. 4699).

Anche all'interno della D.C. sembra registrarsi un'inversione di rotta rispetto alle problematiche del decentramento, anch'essa determinata dall'evoluzione del quadro politico di quegli anni: il partito di maggioranza relativa, pur restando formalmente sempre fedele alla propria vocazione regionalistica, evitò a lungo di impegnarsi per dare concreta attuazione al disegno contenuto nel Titolo V della nuova Carta costituzionale. Senza negare le «influenze e i condizionamenti reciproci» tra i lavori della Costituente e le vicende politiche di quegli anni, rifiuta un «rapporto di meccanica derivazione» tra i due momenti G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, p. 11 ss., che, sulla base di tali premesse, tende a considerare il dibattito in Assemblea costituente come caratterizzato da «uno spessore storico ed una prospettiva meno contingente» e quindi ad evidenziare (p. 21) «come le scelte che diedero vita alla disciplina costituzionale delle regioni non furono tanto l'esito imprevisto di repentini mutamenti, quanto lo sbocco di una lenta, ma progressiva evoluzione che ha coinvolto tutte le componenti dell'assemblea costituente, facendole alla fine convergere su posizioni comuni». Sul particolare valore che per l'Autore assume, in tale ottica, l'art. 5 della Costituzione, v. *infra*, § 2.4. Sulle posizioni di P.C.I. e D.C. in merito alla questione regionale cfr. in A.A. V.V., *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, cit., i contributi di E. RAGIONIERI, *Il Partito Comunista Italiano e l'avvento delle Regioni in Italia*, p. 273 ss. e di G. RUMI, *La Democrazia cristiana e l'autonomia regionale*, p. 291 ss.

⁹ Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5, 1994, p. 1317. Sulla *estrema genericità* delle diverse concezioni emerse nel dibattito politico in merito alla questione regionale, cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 9 ss.

interessanti potevano essere rinvenuti nelle idee federaliste¹⁰ di Carlo Cattaneo¹¹ e in quelle più propriamente regionalistiche del Mazzini¹², che

Oltre ai ricordati progetti di legge del ministro Minghetti del 1861, i più importanti esperimenti italiani in materia di decentramento erano costituiti dalla legge del 30 luglio 1896, istitutiva, per la durata di un solo anno, di un Commissario Civile per la Sicilia con una serie di rilevanti poteri (cfr. art. 2 e art. 5 della legge) e dalle proposte relative alla sistemazione amministrativa delle cd. *Terre Redente*: in particolare, il regio decreto 8 settembre 1921 n. 1319 disciplinava l'istituzione di Commissioni consultive che avrebbero dovuto elaborare possibili forme di organizzazione dell'assetto autonomistico di tali territori, prevedendo anche poteri legislativi in capo alle *Diete provinciali*. L'ascesa al potere del fascismo determinò l'accantonamento di tali progetti.

¹⁰ Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente l'opzione federalista fu da subito esclusa «non solo per il timore da molti prospettato in riguardo all'unità politica dello Stato [...] ma anche perché le inevitabili interferenze, che le Regioni sarebbero portate ad esercitare *a titolo di sovranità*, quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, finirebbero per essere d'intralcio a quell'unità di intenti e a quella speditezza di azione, che sono indispensabili nell'ora presente [...]»; così G. AMBROSINI, *Le autonomie regionali*, in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 1, tomo II, Reggio Emilia, 1991, p. 171 (ma cfr. anche p. 175 ss.). Nel corsivo (mio) all'interno della citazione si evidenzia l'elemento ritenuto distintivo (dalla prevalente dottrina di quegli anni) fra il modello federale e quello regionale, ossia la sussistenza in capo agli enti territoriali immediatamente substatali del dato della sovranità. La dottrina ha progressivamente superato tale rigida distinzione, avvicinando notevolmente i due modelli e ricomprendendo entrambi nell'ampio *genus* dello Stato unitario composto, all'interno del quale la sovranità rimane comunque indivisa e posta in capo allo Stato centrale. Sull'evoluzione del dibattito costituzionalistico su tali questioni cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, p. 20 ss. Sulle posizioni più spiccatamente federalistiche che non trovarono consistente seguito in Assemblea costituente, cfr. M. GANCI, *Istanze federalistiche in Italia nella fase dell'Assemblea costituente*, in E. A. ALBERTONI – M. GANCI (a cura di), *Federalismo, regionalismo, autonomismo. Esperienze e proposte a confronto*, atti del seminario internazionale tenutosi ad Enna, 24–27 giugno 1987, tomo I, Palermo, 1989, p. 15 ss. Del resto, anche chi come l'on. Lussu si dichiarava apertamente sostenitore di una «concezione federalistica dello Stato», era costretto a riconoscere che «la questione federalistica [...] non è attuale, cioè non è politica»: così nella seduta della seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946, in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 2, tomo I, cit., p. 182.

¹¹ Cfr. in merito C. G. LACAITA, *La proposta federalista di Carlo Cattaneo*, e V. P. GASTALDI, *L'eredità federalistica nella scuola di Cattaneo*, entrambi in E. A. ALBERTONI – M. GANCI (a cura di), *Federalismo, regionalismo, autonomismo*, cit., p. 151 ss. e p. 187 ss.

¹² Riferimenti espliciti al pensiero di Mazzini si ritrovano nella relazione scritta alla seconda Sottocommissione dell'on. Ambrosini che affermava: «I motivi fondamentali che militano in favore dell'idea regionalistica restano in sostanza quelli che Mazzini

tanta influenza aveva esercitato sull'evoluzione del pensiero repubblicano e, successivamente, su quello *liberalsocialista* (il riferimento è in particolare al movimento *Giustizia e Libertà*, fondato nel 1929 a Parigi da Carlo Rosselli)¹³. Era inevitabile, dunque, che l'Assemblea Costituente partisse da una base teorica legata ad una nozione di autonomia di matrice spiccatamente liberale¹⁴, che portava a concepire l'ente Regione essenzialmente come «limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»¹⁵. Connessa a tale impostazione vi

enunciò sinteticamente nel 1861: ovviare ai danni dell'accentramento che rende l'andamento della vita pubblica "intricatissimo e lento" e renderlo in conseguenza "più semplice e spedito", e potenziare d'altra parte le unità secondarie, cioè le energie locali, facendone delle forze sufficienti "per tradurre in atto ogni progresso possibile nella loro sfera". Tutte le esplicazioni che nello stesso torno di tempo ed appresso sono state date in sostegno all'idea regionalista possono concretamente ricondursi a questi due motivi fondamentali, che hanno tuttora, malgrado sia trascorso quasi un secolo, carattere di sempre più viva attualità» (G. AMBROSINI, *Le autonomie regionali*, cit., p. 169). Cfr. anche i richiami al Mazzini contenuti nella relazione al Progetto di Costituzione del Presidente della Commissione dei 75 on. Ruini (p. 13).

¹³ Cfr. F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, cit., p. 206 ss. Meno convincente appare, ad avviso dello stesso autore (p. 268 ss.), il richiamo della D.C. al programma regionalistico di Luigi Sturzo, risalente agli anni antecedenti al consolidamento del regime fascista. Tale progetto era stato infatti elaborato in chiave di rottura con quello Stato che, nel 1870, aveva posto fine al potere temporale del pontefice. La sua riproposizione nel contesto radicalmente mutato del secondo dopoguerra può apparire per alcuni versi anacronistica. Sul punto, però, cfr. quanto affermava lo stesso fondatore del Partito popolare a sostegno delle sue posizioni regionalistiche in L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici. Discorsi*, Firenze, 1923, p. 135. Sulle influenze che un regionalismo in chiave *antistatualista* ha esercitato anche sulle posizioni di alcuni esponenti democristiani nell'Assemblea costituente, cfr. G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 21 ss.

¹⁴ Cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 281, che sottolinea che «il profilo garantistico domina il dibattito sulle autonomie lungo tutto il corso storico, dagli albori dello stato alla repubblica, anche se si levano qua e là voci dissonanti, mosse da preoccupazioni di efficienza statale».

¹⁵ Così V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, n. 4, 1982, p. 497, che, in tal senso, parla anche di ruolo *frenante* delle Regioni. A ben vedere, anche sulla *conversione* delle sinistre al regionalismo influirono valutazioni collegate ad una simile concezione dell'autonomia. Nello stesso senso cfr. pure M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1318, che parla di una concezione *difensiva* del

era l'idea che si potesse delineare una demarcazione netta fra ambiti di esclusivo interesse locale e ambiti di interesse nazionale¹⁶: in questo modo i primi, per quanto limitati, risultavano protetti (garantiti in quanto separati) da ingerenze statali. Non sarebbe stato così problematico attribuire alle Regioni una competenza (anche) legislativa: anzi, ritenendo che in alcune materie venisse in rilievo il solo interesse locale, appariva del tutto naturale e logico assegnare in tali ambiti all'ente territoriale una potestà normativa di livello primario¹⁷. Il forte legame fra l'idea stessa di autonomia e l'attribuzione di potestà legislativa emerge chiaramente dall'analisi di molti interventi dei lavori dell'Assemblea costituente: la nuova potestà legislativa regionale veniva considerata come il dato normativo-sistematico che avrebbe determinato il passaggio dal semplice decentramento (o dalla semplice *autarchia*) all'*autonomia* (costituzionalmente garantita), cioè a

regionalismo «in armonia anche con l'impianto generale della forma di governo, nella quale si erano privilegiati il controllo e la limitazione del potere, piuttosto che l'efficacia del suo esercizio»; G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 280.

¹⁶ Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 50 ss. Esemplificative di tale concezione sono le parole di un articolo di L. Ginzburg: «Tanto vale ammettere la competenza del potere centrale in tutte le questioni d'interesse nazionale, quelle che non menomano l'autonomia degli Enti locali, o la trascendono» (*Chiarimenti sul nostro federalismo*, comparso su «Quaderni di Giustizia e Libertà» del giugno 1933; il passo citato è riportato in F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, cit., p. 208). A questa idea sembra richiamarsi anche l'on. Ambrosini che, ancora nella sua relazione alla seconda Sottocommissione, sottolineava l'esigenza «di affidare ai rappresentanti delle popolazioni interessate l'amministrazione di tutti gli affari che non rivestono carattere nazionale ed inoltre l'elaborazione delle norme giuridiche per le materie che hanno natura e rilevanza specialmente locale» (G. AMBROSINI, *Le autonomie regionali*, cit., p. 169); e, ancora, faceva notare (*ibidem*, p. 180) che «la potestà legislativa, che nelle materie di carattere strettamente regionale si attribuirebbe al nuovo Ente, non intaccherebbe né diminuirebbe in alcun modo la potestà superiore e l'interesse generale dello Stato, non solo per la ristrettezza delle materie e la loro importanza meramente locale, ma anche per i limiti di portata più generale che si pongono all'esercizio di siffatta potestà legislativa [...]» (mio il corsivo in entrambi i passi riportati).

¹⁷ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 329, ad avviso del quale i costituenti sembravano intendere il disegno originario dell'autonomia regionale «quale libertà di soddisfare in maniera esclusiva determinate cerchie di interessi».

quell'istituto in base al quale «la Regione è investita di “diritti propri” e particolarmente di quel diritto di legislazione vera e propria, sia pur limitata ed eventualmente limitatissima, che non è riconosciuto ad alcun ente di carattere amministrativo»¹⁸.

La principale ricaduta che una simile nozione di autonomia ha avuto sulla costruzione del regionalismo italiano va individuata nel criterio (formalmente assai rigido) prescelto per il riparto delle competenze legislative: quello fondato su una distinzione per materie degli ambiti di intervento normativo statali e regionali. È in primo luogo partendo dall'articolazione della potestà legislativa tra Stato e Regioni che la dottrina ha concordemente parlato – in riferimento al disegno astratto contenuto nella Costituzione formale nella sua versione originaria - di un modello *duale* di regionalismo, ispirato cioè a logiche di *separazione* e *garanzia* fra i

¹⁸ Sono ancora le parole dell'on. Ambrosini (*Le autonomie regionali*, cit., p. 174) che peraltro, in altri suoi interventi (cfr. ad esempio A.C. p. 4591), sottolinea il carattere relativo e indicativo delle nozioni di autarchia ed autonomia, evidenziando il fatto che la stessa Costituzione ha attribuito la qualificazione di enti autonomi anche alle Province ed ai Comuni, non dotati di potestà normativa primaria.

Critico nei confronti di tale nozione di autonomia C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 75-76, che contesta la categoria dei *diritti propri* richiamata dall'on. Ambrosini e, in linea più generale, afferma come sia «arbitrario sostenere che l'autonomia non consiste nel potere generico di creare diritto entro l'ordinamento dello stato, ma consiste nel potere specifico di creare diritto con forza di legge, e perciò subordinato alla sola costituzione dello stato. E si potrebbe aggiungere che altra cosa è il problema della estensione o del grado di autonomia concessa ad un ente, altro il problema dell'esistenza di un'autonomia [...]. Si potrebbe poi precisare che, anche per la determinazione del grado di autonomia, la circostanza che un ente possa emettere atti con forza di legge è rilevante ma non decisiva, perchè il grado di autonomia è in funzione non solo della qualità, ma anche della quantità delle regole che l'ente può emettere; e cioè della estensione per materia della autonomia, o della quantità di materia disciplinabile dall'ente». Coerentemente con tali premesse, quindi, «l'art. 117 non concretizza il principio della autonomia delle regioni solo perchè conferisca forza di legge alle disposizioni normative emesse dalle regioni o perchè l'art. 134 sul controllo di costituzionalità parifica le leggi regionali a quelle della Repubblica, ma perchè attribuisce alle regioni di disciplinare numerose materie» (pp. 78-79).

diversi livelli territoriali di governo¹⁹ più che di *integrazione* fra i campi di azione degli stessi²⁰. Considerazioni analoghe possono valere in relazione alle funzioni amministrative che, in virtù del cd. *principio del parallelismo*, erano ripartite sulla base di quella stessa separazione che reggeva la distribuzione delle competenze legislative.

2. Le aperture del modello originario alla logica dell'integrazione.

Separazione e collaborazione probabilmente «non costituiscono dei veri e propri contrari o contraddittori in senso formale, ma solo dei principi opposti con una relazione per la quale il primo deve essere sempre presente e il secondo, eventuale, si può affermare solo per una restrizione della

¹⁹ Cfr. tra i tanti A. BARDUSCO, *Aspetti del regionalismo in Italia*, in E. A. ALBERTONI – M. GANCI (a cura di), *Federalismo, regionalismo, autonomismo*, cit., p. 278 (l'Autore rileva come ad un sistema di separazione si richiami anche l'art. 122, co. 2 della Costituzione nel disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli organi rappresentativi statali e regionali); ID., *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980, p. 195 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1317; S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982., p. 2430 (dove addirittura si parla di un modello formale che richiama quello «delle rette parallele destinate a non incontrarsi mai, né a mai interferire»); A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 2467 (dove si considera il carattere garantista del modello formale un *aspetto incontrovertito del nostro regionalismo*).

²⁰ Una lettura più incline a sottolineare la *visione collaborativa* emergente dal disegno regionalistico prospettato dal Costituente è offerta da G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 29 ss. Anche tale Autore, peraltro, pur mettendo l'accento (soprattutto attraverso la valorizzazione dei contenuti dell'art. 5 Cost.) su quelle *intuizioni* del Costituente che sembravano superare il tradizionale approccio garantista alla questione regionale e che paiono negare una *distinzione aprioristica* delle sfere di competenza, non poteva esimersi dal rilevare «i ritardi di una cultura giuridica che, per la sua impronta eminentemente statualistica, non aveva dedicato molti approfondimenti alla problematica delle autonomie regionali e locali» (p. 29), il mancato ripensamento delle tradizionali categorie giuridiche (p. 33), l'assenza di *modi, forme e procedure* di coordinamento (p. 31).

portata del primo e non per una sua negazione». Più precisamente, solo quello di separazione «è il principio generale sostanziale, l'altro è per sua essenza un principio derogatorio»²¹: non può immaginarsi un modello in cui sia assente una delimitazione di separate sfere di competenza per quanto questa possa poi dimostrarsi caratterizzata da forti elementi di flessibilità e quindi aperta a prospettive di integrazione. In linea generale, sembra pertanto corretta un'impostazione che non miri a definire i due diversi modelli (principi) di cui si discorre in termini assolutizzanti: il rapporto tra i due modelli di regionalismo dovrà essere ricondotto in una prospettiva non di *reciproca esclusione* ma di semplice *prevalenza* di una logica sull'altra; oppure - a voler seguire in maniera ancora più rigorosa quell'insegnamento che presuppone sempre il principio di separazione come regola - in termini di *valutazione della portata della deroga alla separazione* rappresentata dall'incidenza della collaborazione²².

Tali osservazioni sembrano trovare conferma anche da un'analisi del testo della Costituzione italiana del 1948 che, fermo restando il suo impianto garantista, conteneva alcuni elementi potenzialmente idonei a favorire l'affermazione di dinamiche di tipo cooperativo.

²¹ Si tratta di alcune osservazioni tratte dalla puntuale ricostruzione offerta da A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., pp. 2502-2503.

²² In questo specifico senso però non può essere trascurato il fatto che la Corte costituzionale sia giunta ad affermare in una sua importante sentenza (la n. 177 del 1988, su cui si tornerà anche in seguito, nel capitolo II) che «l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della "leale cooperazione", che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione» (punto 5.2 del *considerato in diritto*).

2.1. La partecipazione delle Regioni a funzioni statali.

In un primo gruppo di previsioni costituzionali che sembrano rappresentare una deviazione da un modello di pura separazione, si possono far rientrare tutte quelle che contemplano la partecipazione regionale ad attività in definitiva attribuite ad organi statali²³.

Si considerino ad esempio i diversi casi di legge statale (ordinaria o costituzionale) rinforzata, nel procedimento di formazione, dall'intervento regionale (esplicito attraverso lo strumento del parere) a norma degli artt. 132 e 133 della Costituzione; il diritto dei Consigli regionali di presentare proposte di legge alle Camere (art. 121, co. 2)²⁴; la partecipazione che la Costituzione riconosce alle Regioni nel procedimento di revisione costituzionale (possibilità per cinque Consigli regionali di richiedere il referendum *ex art.* 138, co. 2), in relazione al referendum abrogativo (art.

²³ Si tratta di strumenti che possono essere ricompresi fra quelli rivolti a favorire «la partecipazione degli enti decentrati alla attività di determinazione dell'indirizzo politico degli Stati centrali» di cui parla P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 477 ss.

²⁴ Nel testo costituzionale scompare invece la previsione dell'art. 5 co. 2 dello schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale - che può essere letto in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 1, tomo II, cit., p. 187 ss. - a norma del quale «Il parere della Regione sarà richiesto dal Governo o dal Parlamento quando si tratti di provvedimenti o di disegni di legge che la interessino particolarmente». In merito al dibattito in Costituente sull'iniziativa legislativa dei Consigli regionali cfr. F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, 2001, p. 37 ss. Significativi, sotto il profilo della partecipazione regionale ad attività statali, anche gli artt. 15 e 16 dello schema di progetto (mai discusso in seconda Sottocommissione) presentato dall'on. Lami Starnuti (*ibidem*, p. 198): il primo affiancava all'iniziativa legislativa della Regione il potere di inviare in Parlamento «un suo rappresentante per illustrare la legge proposta»; a norma del secondo invece «nessun provvedimento può essere preso dallo Stato e nessuna legge può essere deliberata dal Parlamento senza il preventivo parere della regione quando il provvedimento e la legge riguardino direttamente ed esclusivamente la regione».

75, co. 1) e nell'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, co. 2)²⁵. Nello stesso senso può essere letto l'originario procedimento di formazione degli Statuti regionali: se è vero - come sosteneva l'on. Ruini nella sua relazione al Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75 - che con la loro approvazione lo Stato «fa atto di propria sovranità», essi potrebbero essere considerati leggi statali rinforzate dalla previa e necessaria deliberazione a maggioranza assoluta del Consiglio regionale²⁶.

Se da un punto di vista astratto le ipotesi considerate possono facilmente ascrivere ad una logica cooperativa, la spinta che in concreto essi avrebbero potuto dare (e in effetti hanno dato) all'evoluzione in tal senso del sistema appare assai modesta²⁷. Questo perché, da un lato, gli interventi regionali sono stati previsti in relazione a momenti che, sebbene di particolare rilievo, certamente non riguardano il quotidiano rapporto fra diversi livelli di governo (si pensi all'elezione del Capo dello Stato, al referendum costituzionale e a quello abrogativo); dall'altro perché rispetto ad essi era prevedibile che finissero con il prevalere logiche legate più alle appartenenze partitiche che non alle specifiche esigenze territoriali.

Alla stessa logica delle previsioni costituzionali sopra richiamate sembrano ascrivere alcune disposizioni contenute negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Particolarmente interessanti possono essere considerate quelle che prevedono la partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri «quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione» (così l'art. 47, co. 2 dello

²⁵ Sulla portata di tali previsioni costituzionali cfr. F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, cit.

²⁶ Se invece si volesse leggere il testo originario dell'art. 123 Cost. in una dimensione volta a conferire un risalto maggiore all'autonomia regionale, dando prevalenza al valore sostanziale della deliberazione del Consiglio rispetto alla legge statale di approvazione, la previsione dovrebbe essere avvicinata a quelle miranti a garantire allo Stato la possibilità di intervenire con il suo controllo a salvaguardia di interessi unitari.

²⁷ Cfr. F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, cit., p. 9 ss.

Statuto speciale per la Sardegna; ma cfr. anche l'art. 21, co. 3 dello Statuto della Regione siciliana²⁸; l'art. 40, co. 2 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; l'art. 44, co. 3 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta; l'art. 44 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)²⁹. Nello stesso senso possono essere lette quelle disposizioni che prevedono che nella predisposizione dei decreti di attuazione degli statuti speciali partecipino apposite commissioni paritetiche³⁰; e, ancora, quelle che *decostituzionalizzano* parti degli stessi statuti autorizzandone la modifica anche con leggi ordinarie il cui procedimento di formazione garantisca però la partecipazione regionale³¹. Sempre gli Statuti speciali (o i relativi decreti di attuazione) disciplinano poi altre ipotesi di coinvolgimento delle Regioni nelle politiche statali, sia attraverso lo strumento del parere³², sia attraverso quello ben più significativo dell'intesa³³. Sebbene non vada sottovaluto il

²⁸ L'art. 21, co. 3 dello Statuto della Regione siciliana prevede addirittura che il Presidente della Giunta regionale partecipi col rango di Ministro «al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione».

²⁹ Su tali previsioni e sui problemi interpretativi cui – in particolare la previsione dello Statuto della Regione siciliana – hanno dato luogo, cfr. T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano, 2002, p. 73 ss; F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, cit., p. 319 ss. Cfr. anche alcune decisioni della Corte costituzionale, tra cui si possono in questa sede segnalare la n. 4 del 1966 e la n. 1 del 1968. Non sono mancate, nell'esperienza repubblicana, previsioni legislative volte a prevedere, in relazione ad ambiti specifici, un'analoga forma di raccordo anche per le Regioni ordinarie: si vedano, ad esempio, la legge 18 dicembre 1973, n. 880 e la legge 10 ottobre 1975, n. 517.

³⁰ Si vedano in tal senso l'art. 43 dello Statuto siciliano; l'art. 48-*bis* dello Statuto della Regione Valle d'Aosta; l'art. 107 dello Statuto del Trentino-Alto Adige; l'art. 65 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia.

³¹ Così ad esempio l'art. 54 co. 5 dello Statuto della Sardegna; l'art. 104 dello Statuto del Trentino-Alto Adige; l'art. 63 co. 5 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia; l'art. 50 co. 5 dello Statuto della Valle d'Aosta.

³² Si vedano, ad esempio, gli artt. 52 e 53 dello Statuto della Sardegna; l'art. 47 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia. Pur non riferendosi allo strumento cooperativo dell'intesa, interessanti nella prospettiva di un'integrazione delle sfere di competenza dello Stato e delle Regioni (speciali) gli artt. 51 dello Statuto sardo e 22 dello Statuto siciliano

³³ Cfr., ad esempio, l'art. 4, comma 2 del D.P.R. n. 1182 del 1949 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana nelle materie relative all'industria ed al

rilievo di tali previsioni, esse erano comunque relative a forme speciali di autonomia e non sembravano pertanto riguardare l'impianto *generale* del modello regionale italiano.

2.2. Esigenze unitarie e limiti dell'autonomia regionale.

Altre disposizioni costituzionali sembrano derogare alla logica duale al fine di tutelare le istanze unitarie presenti nel sistema. Anche l'aver concepito la potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario essenzialmente quale potestà concorrente di dettaglio, da esplicarsi entro il limite costituito dai principi fissati dalle leggi cornice, sembra contenere in sé l'idea di una integrazione fra legislazioni provenienti da diversi livelli di governo³⁴. La mancanza di strumenti in grado di garantire in modo efficace la partecipazione delle Regioni nell'approvazione delle leggi statali di principio rende peraltro tale integrazione configurabile solo in astratto: le Regioni non sono chiamate – né direttamente, né indirettamente – a partecipare nella definizione di quei principi delle materie che dovranno in seguito sviluppare attraverso le loro leggi³⁵. Troppo poco incisivo – come ha

commercio); gli artt. 17 (co. 5) e 18 (co. 2) del D.P.R. n. 327 del 1950 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna); gli artt. 25 e 26 D.P.R. n. 574 del 1951, (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); l'art 10 del D.P.R. n. 1116 del 1965 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, lavori pubblici).

³⁴ Cfr. A. BARDUSCO, *Aspetti del regionalismo in Italia*, cit., p. 279; V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 508 s.

³⁵ In tale prospettiva appaiono quindi condivisibili le affermazioni di R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 187 sul riparto concorrente della funzione legislativa: «Questo sistema di riparto delle competenze, spesso indicato come il criterio cooperativo per eccellenza, è invece strutturalmente lontanissimo dal favorire lo sviluppo di un modello cooperativo. A parte infatti la limitatezza della sfera materiale di legislazione regionale esso [...] ha condotto verso la formazione di una posizione di supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni. L'attività legislativa regionale si è

poi dimostrato la prassi repubblicana – il solo strumento dell’iniziativa legislativa attribuita ai Consigli regionali³⁶. In concreto, dunque, la competenza statale di principio resta *separata* da quella regionale di dettaglio: non esiste una sede nella quale coordinare *ex ante* i diversi interventi legislativi ma solo un non sempre semplice controllo *ex post*, affidato alla Corte costituzionale e volto a verificare il rispetto da parte di Stato e Regioni della loro sfera di competenza (delimitata, oltre che per materie, per «modi di disciplina»³⁷).

Considerazioni analoghe possono essere svolte naturalmente per tutti gli altri *limiti* (in particolare il *limite* dei principi) desumibili dalla Costituzione

ridotta ad essere per lo più legislazione di dettaglio e di esecuzione di quella statale priva spesso dei caratteri della norma di principio ed estremamente dettagliata». Un sistema di riparto che, dunque, non solo non supera di per se stesso un’impostazione duale dei rapporti tra Regioni e Stato ma che favorisce anche, soprattutto in assenza di strumenti che garantiscano una forte presenza delle Regioni al centro, l’affermazione del potere statale in chiave di supremazia almeno per due ordini di motivi: il primo è dato dalla difficoltà, che spesso può dar vita ad abusi, di distinguere in molti casi ciò che è da considerare normativa di principio da ciò che è da considerare normativa di dettaglio; il secondo deriva dalla possibilità che venga riconosciuta allo Stato (come è avvenuto nell’esperienza regionale italiana) la facoltà di intervenire sulle materie di potestà concorrente anche con una disciplina di dettaglio, sebbene cedevole di fronte alla futura legislazione regionale.

³⁶ «[...] Grazie alla sostanziale libertà di azione del Legislatore, le iniziative legislative regionali risultano essere quelle più trascurate dai nostri parlamentari e lo strumento di conseguenza perde vitalità inducendo le Regioni a percorrere strade alternative; la possibilità di presentare progetti di legge alle Camere, pertanto, non è riuscita a trasformarsi in un canale di confronto e collegamento tra Parlamento e Regioni [...]» (così F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, cit., p. 68). Va peraltro evidenziato che la Corte costituzionale, in una delle sue prime pronunce in cui viene messa in evidenza *l’ovvia esigenza di una stretta collaborazione* fra Stato e Regione (sarda) - sentenza n. 49 del 1958 - fa riferimento proprio allo strumento dell’iniziativa legislativa regionale; critico verso tale impostazione A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., pp. 2468-2469, ad avviso del quale «la Corte va a prospettare la possibilità del ricorso ad uno strumento – quello dell’iniziativa di una legge statale – assai poco praticato e, in ogni caso, a risultato solo eventuale (nel senso che l’iniziativa legislativa non necessariamente si traduce in una legge, né tantomeno, in una legge dai contenuti idonei a realizzare una tale collaborazione)».

³⁷ In tal senso cfr. T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, cit., p. 172.

(o dagli Statuti delle Regioni speciali)³⁸ ai diversi tipi di competenza legislativa regionale; e, ancora, per molte altre previsioni costituzionali che, al di fuori dell'ambito delle funzioni legislative, limitano la portata dei diversi profili dell'autonomia regionale: le possibili deroghe al principio del parallelismo delle funzioni che possono essere previste dalla legge statale che delega alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative (art. 118 Cost.); le forme di coordinamento e di controllo relative alle funzioni amministrative regionali (artt. 124 e 125 Cost.); i limiti all'autonomia finanziaria che le leggi della Repubblica sono chiamate a stabilire (art. 119 Cost.); il limite dell'*armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica* previsto dall'art. 123 Cost. per gli Statuti ordinari; la competenza statale nella determinazione del sistema di elezione, del numero e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122 Cost.) e nello scioglimento dei Consigli regionali nei casi e nei modi previsti dall'art. 126 della Costituzione³⁹.

2.3. (Segue) I controlli sul limite dell'*interesse nazionale*: dal piano del merito a quello della legittimità.

Un discorso a parte, per la rilevanza che assume ai fini della presente indagine, merita il limite dell'interesse nazionale, previsto per le leggi regionali dal testo originario dell'art. 117 della Costituzione e il cui rispetto era affidato al controllo (preventivo) delle Camere: quando il Consiglio regionale, dopo il rinvio governativo *ex art. 127, co. 3 Cost.*, riapprova a maggioranza assoluta la (non ancora) legge regionale, «il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito

³⁸ Sul punto cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 66 ss.

³⁹ Su tali punti cfr. V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 508 ss.

per contrasto di interessi davanti alle Camere» (art. 127, co. 4 Cost. sempre nella sua originaria formulazione). In questi casi lo Stato, visto come soggetto unificante e per questo collocato in una posizione chiaramente sovraordinata rispetto alle Regioni, è abilitato ad impedire l'ingresso nel sistema della legge regionale contrastante con l'interesse nazionale. In rapporto a previsioni di questo tipo appare però fuorviante rinvenire – *sic et simpliciter* - una vera e propria idea di *integrazione* fra attività statale e regionale. Non si è infatti in presenza di uno stabile raccordo fra i diversi livelli territoriali, quanto piuttosto di interventi almeno in linea teorica episodici ed eventuali, volti a preservare, in ogni occasione in cui se ne ravvisi l'esigenza, il valore dell'*unità*. Si tratta, in altri termini, di una di quelle norme di chiusura del sistema irrinunciabili per qualunque organizzazione statale, a prescindere dal modello e dal grado di decentramento sviluppato al suo interno. Nella relazione dell'on. Ambrosini sui lavori della Seconda sottocommissione è possibile cogliere bene come, nell'ottica del Costituente, il problema dei *Rapporti fra Regione e Stato*⁴⁰ si esaurisse quasi del tutto entro tale irrinunciabile ma tutto sommato angusta prospettiva: quella «dell'interferenza dello Stato in garanzia dell'interesse delle altre Regioni e della Nazione in generale»⁴¹. Il fondamentale problema

⁴⁰ E' il titolo del paragrafo contenuto nella *parte speciale* della relazione (G. AMBROSINI, *Le autonomie regionali*, cit., p. 182 ss.).

⁴¹ G. AMBROSINI, *Le autonomie regionali*, cit., p. 182. Ed infatti lo schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale, che può essere letto in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 1, tomo II, cit., p. 187 ss., disciplinava al capo III, dedicato appunto ai *Rapporti fra Regione e Stato*, il controllo governativo sulle leggi regionali (art. 12); lo scioglimento dell'Assemblea regionale da parte del Presidente della Repubblica (art. 13), possibile anche nel caso in cui la prima non abbia provveduto alla sostituzione del Presidente della Deputazione a seguito dell'invito in tal senso del Governo (art. 15). Maggiormente aperte ad una dimensione di integrazione fra diversi livelli di governo le previsioni dell'art. 14, che contemplava al comma 4, nelle materie statali delegate alla Regione, il coordinamento del Commissario di Governo («in corrispondenza alle direttive generali che il Governo creda opportuno di emanare per tutte le Regioni») e, soprattutto, la partecipazione del Presidente della Deputazione regionale «con voto consultivo, al

della «necessità di un sistema di coordinazione fra il potere legislativo della Regione e quello dello Stato» veniva ridotto a quello della predisposizione di rimedi attivabili a livello centrale «rispetto all'attività dell'Assemblea regionale, che sconfinasse dai limiti della sua competenza o portasse eventuale nocumento all'interesse delle altre Regioni o dello Stato in generale»⁴²: ci si preoccupava esclusivamente di assicurare che un indefinito *interesse nazionale*⁴³ prevalesse rispetto alle istanze delle Regioni con esso confliggenti e si prevedevano a tal fine una serie di controlli *preventivi* sulle leggi regionali (da qui il testo originario dell'art. 127 Cost.)⁴⁴ e sugli atti amministrativi delle stesse (artt. 125 della Cost. nella sua formulazione originaria⁴⁵ e successivamente, in attuazione dello stesso, le previsioni della legge n. 62 del 1953)⁴⁶. E, d'altra parte, è proprio nella struttura dei controlli

Consiglio dei Ministri quando siano in discussione argomenti di speciale interesse per la Regione».

⁴² Sono ancora le parole dell'on. Ambrosini, pronunciate nel suo intervento nel corso della seduta della seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946, in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 2, tomo I, cit., p. 175. Ad avviso di G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., pp. 6-7, «l'assemblea costituente [...] avvertì che l'attivazione dell'ordinamento regionale non poteva essere disgiunta dalla definizione dei suoi rapporti istituzionali con lo Stato centrale, ma non riuscì a tradurre tale consapevolezza in puntuali previsioni normative, specie per quanto riguarda le relazioni tra il parlamento e le regioni».

⁴³ Per una sintetica ricognizione dei diversi tentativi operati in dottrina per chiarire – in assenza di applicazioni concrete dell'istituto del controllo di merito – la valenza della nozione di *interesse nazionale*, cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 416 ss.

⁴⁴ Anche le soluzioni alternative a quella poi accolta nell'art. 127 prevedevano forme di controllo comunque preventivo. Si vedano a tal proposito le diverse varianti all'art. 12 dello schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 1, tomo II, cit., p. 193 ss.

⁴⁵ Maggiormente sensibile ad esigenze di raccordo l'art. 124 della Costituzione che affidava al Commissario di Governo il compito di coordinare le funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle esercitate dalla Regione. Sulla problematica lettura di tale previsione, che si presta «a ricevere interpretazioni addirittura antitetiche», cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 11 e, più diffusamente, p. 211.

⁴⁶ E' significativo notare come la legge Scelba prevedesse uno scarno Titolo IV, dedicato ai «Rapporti tra Regione, Provincia, Comune ed altri enti locali» (costituito dal solo art. 39) e addirittura nulla prevedesse invece, espressamente, in merito ai rapporti tra

come previsti nella Costituzione formale che la tendenza di fondo alla separazione finisce con il riemergere: un controllo preventivo sulla legge regionale, infatti, si raccorda in modo naturale ad una logica di separazione-garanzia, mentre forme di controllo successivo dovrebbero spingere maggiormente verso dinamiche di integrazione⁴⁷. E' opportuna qui una precisazione: se nell'esperienza italiana il controllo sulla legge regionale è diventato di fatto un momento di contatto costante fra Governo nazionale e singole Regioni ciò è avvenuto in conseguenza della frequenza con cui si è fatto ricorso all'istituto del rinvio governativo previsto all'art. 127 della Costituzione. Questo, da strumento eccezionale quale era stato probabilmente concepito, è così divenuto quasi «un meccanismo ordinario del procedimento legislativo» regionale, determinando vere e proprie dinamiche di *contrattazione di legittimità* (con quali ricadute sulla connotazione politica dell'atto legislativo e sulla stessa portata dell'autonomia regionale è facilmente intuibile)⁴⁸. Volendo valutare le

Regione e Stato: questi venivano in sostanza ricondotti al profilo dei controlli, dunque all'interno del Titolo V ("Commissario del Governo e controlli), in particolare nel Capo II ("Controlli sull'amministrazione regionale", artt. 41-54). La legge n. 62 del 1953 appare quindi ancora assai lontana dalla dimensione cooperativa: gli unici profili di contatto tra Stato e Regioni sono appunto concepiti nell'ottica (garantista) dei controlli attraverso cui si afferma la posizione di supremazia statale.

⁴⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Corsi e ricorsi della vicenda regionale in Italia*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2003, p. 319. L'Autore sostiene che «il meccanismo di controllo preventivo si spiegava maggiormente alla luce della logica della separazione-garanzia delle competenze, preservando in modo ancora più efficace la sfera costituzionalmente assegnata allo Stato, mentre il controllo successivo appare maggiormente congeniale alla logica opposta della integrazione, presupponendo esso la capacità degli atti statali impugnati dalle Regioni di conseguire ugualmente effetti e, perciò, di potersi integrare con gli atti delle stesse Regioni».

⁴⁸ Sul punto cfr. F. R. DE MARTINO, *La legge regionale nell'art. 127 della Costituzione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 358-359 (sue le parole citate nel testo); ad avviso dell'Autore, peraltro, anche tale modo di utilizzare gli strumenti predisposti dall'art. 127 ha poi in realtà favorito «una logica di separazione – contrapposizione nelle relazioni fra Stato e Regioni». In relazione a tale aspetto cfr. anche L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto*

forme di controllo preventivo da un punto di vista astratto, prescindendo dall'uso distorto che di esse può essere fatto, si perverrà a conclusioni diverse. E' evidente infatti che la produzione di effetti nel sistema (seppure per un periodo di tempo limitato) da parte di atti normativi potenzialmente in contrasto con istanze unitarie – quando non addirittura illegittimi - può essere prevenuta *ex ante* solo attraverso efficaci forme di raccordo tra centro e periferia che permettano di comporre i divergenti interessi in gioco: è il controllo successivo che rende quindi necessario un raccordo fisiologico tra livelli territoriali di governo. Le sfere di competenza protette da forme di controllo preventivo risulteranno invece maggiormente *separate* (*garantite*) rispetto a quelle con cui possono potenzialmente entrare in conflitto. Per una maggiore chiarezza su tale punto, possono essere richiamate le osservazioni di Giorgio Berti, che ha osservato come nel modello garantista di stampo liberale «la condizione degli enti territoriali viene ad essere molto prossima a quella degli individui: essi godono di tutela giuridica in quanto sottomessi alle regole e ai poteri dello Stato. E le loro espressioni diventano rilevanti ed efficaci in quanto essi osservino le regole della garanzia che lo stato fa valere di volta in volta. [...] garanzia è lo stato, in quanto lo stato di diritto è essenzialmente stato-garanzia [...]»⁴⁹.

Attraverso queste considerazioni, dovrebbe risultare chiaro che concepire sfera statale e regionale in una dimensione duale non vuol dire affatto non prevedere momenti di interferenza tra i due diversi piani, quanto piuttosto risolvere tali momenti facendo leva esclusivamente sulla posizione di supremazia statale e determinando in questo modo una *sottomissione* delle autonomie territoriali ad essa. Si comprende così anche l'ambiguità di fondo del modello duale: la garanzia che esso predispone riguarda le sfere

interno e comunitario, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, volume secondo, II tomo, Napoli, 2001, p. 333 ss.

⁴⁹ Così G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 280 e p. 282. Continuando nell'accostamento tra la posizione degli individui e quella degli enti territoriali all'interno di un sistema garantista, l'Autore sostiene (p. 281) che è la *capacità* di questi ultimi che tende a farsi *competenza*.

regionali di autonomia così come definite, a livello legislativo, dallo Stato. Pertanto, le Regioni sembrano, da un lato, configurate come enti autonomi dotati di funzioni e poteri - anche (e soprattutto) legislativi – propri ma, dall’altro, la loro stessa legislazione risulta poi *imbrigliata* e costretta in una serie di limiti di portata assai ampia⁵⁰ la cui concreta definizione resta nella completa disponibilità del potere centrale.

Ogni forma di intervento preventivo – a maggior ragione se politico – sulla sfera di competenze regionali si ascrive dunque più ad una logica di *controllo*⁵¹ (esercitato da un ente in chiara posizione di sovraordinazione) che non ad una logica di *cooperazione*, da intendere quest’ultima come partecipazione (nella misura, nelle forme e nei limiti normativamente fissati) a determinati processi decisionali. A ben vedere, anzi, il piano dei controlli politici e quello della cooperazione sono tra loro in una posizione di reciproca esclusione: anche esperienze costituzionali di altri Stati confermano come i modelli di tipo cooperativo si affermino proprio parallelamente all’indebolimento dei poteri centrali di controllo. In Germania, ad esempio, è stato proprio il declino dell’istituto del controllo federale (*Aufsicht*) a determinare il progressivo rafforzamento del principio di lealtà federale (*Bundestreue*)⁵².

Più che considerare quindi il controllo parlamentare di merito, previsto dal vecchio testo dell’art. 127 della nostra Carta fondamentale, come

⁵⁰ Si tratta di dati che emergono in maniera chiara dalle stesse parole pronunciate in Assemblea costituente dall’on. Ambrosini: ci si riferisce in particolare alla seduta della Commissione per la Costituzione del 17 gennaio 1947, che può essere letta in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 2, tomo I, cit., pp. 214-215.

⁵¹ Ed infatti «il controllo, nella pressoché infinita varietà di procedimenti e di manifestazioni, trattiene gli enti territoriali nell’ambito dell’organizzazione obiettiva dei poteri statali e ne impedisce comunque ogni possibilità di fuga, come manifestazione di originalità o di tendenziale “proprietà” delle funzioni esercitate»; così G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 281.

⁵² Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 90 ss. Lo stesso Autore (p. 9) considera quello tedesco come il modello paradigmatico di federalismo cooperativo.

strumento di raccordo tra Stato e Regione⁵³, è il suo mancato sviluppo ad aver favorito l'ingresso nel sistema di dinamiche improntate ad un'idea di integrazione, sebbene anch'esse caratterizzate da un forte squilibrio fra la posizione dello Stato e quella delle Regioni. E' evidente infatti che, se da un lato si è scongiurato il rischio di «lasciare – contraddittoriamente – l'autonomia delle Regioni alla mercè del Parlamento»⁵⁴, è pur vero che l'interesse nazionale, trasposto sul piano della legittimità, finisce con l'essere configurato quale «presupposto positivo della competenza dello Stato, anziché – secondo le previsioni astratte della Costituzione – come limite negativo delle competenze regionali»⁵⁵. Si aggiunga a questo che la posizione di squilibrio tra Stato e Regioni derivava anche dal carattere preventivo del controllo di legittimità sulla legge regionale, rispetto a quello successivo previsto per la legge statale (sul punto si veda più diffusamente il § 3.2 del capitolo II).

E' in tale ottica che va dunque inquadrato lo spostamento del limite dell'interesse nazionale dal piano del merito – secondo quanto previsto dall'originario art. 127 – a quello della legittimità. Tale fenomeno ha determinato un significativo ridimensionamento della rigidità della separazione di competenze, portando a valorizzare in luogo di una prospettiva legata a campi materiali di intervento, quella che tende invece a riconnettersi principalmente alla dimensione degli interessi in gioco⁵⁶. La mancata attivazione del controllo parlamentare, se per un verso ha indiscutibilmente favorito l'affermazione di dinamiche di tipo cooperativo,

⁵³ In tal senso A. BARDUSCO, *Aspetti del regionalismo in Italia*, cit., p. 279.

⁵⁴ Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., pp. 416-417.

⁵⁵ Sono le parole di V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 501; nello stesso senso L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 327.

⁵⁶ Peraltro, come rileva L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 326 ss., il richiamo alla dimensione dell'interesse non era del tutto estraneo né alla Costituzione né agli Statuti speciali; ad essa faranno poi sempre più frequente riferimento tanto la legislazione ordinaria quanto la giurisprudenza costituzionale: si vedano ad esempio le sentenze n. 138 del 1972 e n. 8 del 1985.

ha però anche spostato sulla Corte costituzionale l'enorme peso di valutazioni che, molto spesso, rischiano di trascendere l'ambito del controllo di legittimità, ponendosi in tensione con il disposto dell'art. 28 della legge n. 87 del 1953⁵⁷.

Alla luce delle previsioni costituzionali fin qui richiamate possono trarsi alcune (ancora sommarie) conclusioni. Sembra emergere che il modello di regionalismo delineato nella Costituzione del 1948, caratterizzato da una impostazione di base garantista, si mostrava particolarmente sensibile alla tutela di istanze unitarie, profilando, in questa prospettiva, non pochi momenti di sovrapposizione fra sfere di competenza statale e regionale. Ma un modello aperto alla salvaguardia di istanze unitarie è, in sé, necessariamente, un modello collaborativo? Come già accennato, appare inevitabile che un sistema statale, in quanto *unitario* e non in quanto *cooperativo*, preveda congegni di varia natura preposti alla tutela degli interessi dell'ordinamento inteso nella sua complessità⁵⁸, congegni che quindi vanno necessariamente a caratterizzare anche modelli duali di regionalismo. Se si volesse parlare, anche solo in presenza di tali elementi, di collaborazione, questa opererebbe in una sola direzione: nei rapporti tra Stato e Regioni il primo infatti continuerebbe a godere pienamente della separazione/garanzia delle sfere di competenza assegnategli dalle norme costituzionali (anche in forza di un controllo solo successivo sulla legge

⁵⁷ Cfr. F. RIMOLI, *Il principio di collaborazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988., p. 367, che parla a tal proposito di un ruolo «di arbitro politico ancor prima che ordinamentale» della Corte. Più in generale, su tale aspetto, cfr. le osservazioni di P. CIARLO, *Federalizing process e dualismo territoriale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminario svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 49.

⁵⁸ Ed infatti già P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 1989, p. 475, ricordava come in dottrina «l'esigenza di configurare idonei e più equilibrati strumenti di raccordo finisse per far utilizzare come tali anche istituti (come ad esempio il rinvio *ex art.* 127 Cost. [...]) concepiti in tutt'altra ottica».

statale); sarebbero invece soltanto le seconde a *subire*, passivamente, l'interferenza statale⁵⁹: a ben vedere, non di integrazione si tratterebbe ma di semplice *manifestazione di supremazia* (perfettamente legittima, in quanto prefigurata a livello normativo). E' invece dal modo in cui le istanze unitarie vengono in concreto tutelate (o, meglio ancora, *determinate*) e, quindi, dal modo in cui sono strutturati, nell'ordinamento, i *congegni unificanti*⁶⁰ che si evince il grado di reale integrazione che può realizzarsi nell'azione condotta ai diversi livelli di governo. Esiste senza dubbio una stretta correlazione fra collaborazione e momenti di tutela degli interessi unitari dell'ordinamento: la valutazione sul grado di integrazione che si realizza dipende però non dalla loro esistenza ma dal modo in cui sono gestiti. Iniziano dunque a delinearsi le due differenti – ma inscindibili e imprescindibili – facce che valgono a connotare un sistema di regionalismo come (effettivamente) collaborativo: quello dei *momenti di emersione dell'esigenza di integrazione/collaborazione* e quello degli *strumenti* previsti al fine di soddisfarla (sul punto cfr. capitolo II, § 3.1).

⁵⁹ Ragionare in questi termini, peraltro, porterebbe ad una evidente forzatura: il modello duale verrebbe infatti ridotto ad una pura astrazione teorica, dato che, come evidenziato, non sono immaginabili forme statuali che non prevedano alcuna comunicazione fra diversi livelli di governo in funzione, almeno, di tutela di interessi unitari. Questo ovviamente non significa che nei modelli cooperativi la collaborazione si debba necessariamente caratterizzare come *paritaria*, potendo invece essa realizzarsi anche in forme cd. *deboli*. Detto in altri termini, supremazia statale e collaborazione sono incompatibili soltanto quando la prima arriva ad estromettere completamente gli enti substatuali da determinati processi decisionali e non invece quando, in relazione ad essi, conservi la possibilità di far valere, in maniera più o meno incisiva (ma comunque *collaborativamente*), le loro istanze. Sulle tematiche qui sommariamente richiamate si tornerà più approfonditamente nei paragrafi successivi di questo capitolo.

⁶⁰ L'espressione è di V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 508.

2.4. L'articolo 5 della Costituzione.

Passando dall'analisi delle norme di dettaglio a quella dei principi che reggono il sistema costituzionale delle autonomie, è possibile cogliere elementi che sembrano spingere in maniera ben più decisa verso il superamento di un modello duale di regionalismo. Il riferimento è naturalmente all'art. 5, inserito fra i principi fondamentali della Repubblica e che vale pertanto ad esprimere uno dei caratteri essenziali della forma di Stato disegnata dal Costituente⁶¹. Anzi, proprio in virtù della sua specifica collocazione nel testo costituzionale, tale principio orienterà in maniera decisiva l'interpretazione di tutte le altre previsioni della Carta fondamentale che disciplinano il sistema delle autonomie⁶² (e non solo)⁶³.

Il primo dato che permette di valorizzare tale previsione costituzionale è la sua portata innovativa, la sua «carica davvero rivoluzionaria»⁶⁴ rispetto al modo in cui, nell'esperienza italiana pre-repubblicana, era tradizionalmente stata concepita l'autonomia⁶⁵: questa infatti non viene considerata nell'art. 5 quale valore contrapposto a quello dell'*unità* ma come funzionale ad esso. Va notato come, per la prima volta nella storia dello Stato italiano, si sia scelta la strada della valorizzazione dell'*autonomia* al fine di salvaguardare l'*unità* del Paese. Nell'esperienza precedente, sebbene molti autorevoli statisti (ad esempio Cavour, Crispi, Ricasoli) si fossero spesso mostrati convinti, in linea teorica, della importanza del decentramento, erano di fatto

⁶¹ Cfr. G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 275, ad avviso del quale «la collocazione assunta dalla proclamazione dell'autonomia e del decentramento è densa di significati».

⁶² Cfr. G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 287; G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 28.

⁶³ Sottolinea «come l'art. in oggetto proietta la sua forza attrattiva e i suoi riflessi su altri settori della Costituzione», G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 290 ss. Sul punto cfr. anche C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., in particolare p. 71 ss.

⁶⁴ Così G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 275.

⁶⁵ Cfr. G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 12 ss.

sempre prevalse le spinte centralistiche, proprio in nome della tutela degli interessi unitari del Paese. Nella visione dei costituenti, invece, *autonomia* e *unità* sono considerati nell'art. 5 valori tra loro non antitetici⁶⁶ ma complementari: «l'interiore pluralismo dell'ordinamento repubblicano viene a rappresentare la sostanza intima della sua unità e della sua indivisibilità»⁶⁷.

E' proprio questa *complementarità* tra unità ed autonomia che può lasciare intravedere i margini per una costruzione del modello autonomistico italiano in termini di integrazione fra livelli territoriali di governo più che di dualismo fra gli stessi⁶⁸. La Repubblica infatti non *promuove*⁶⁹

⁶⁶ Su tali aspetti cfr. G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 13 ss. Difficile stabilire, però, quanto questo nuovo atteggiamento rispetto al problema della salvaguardia dell'unità sia derivato da una profonda e meditata riconsiderazione della questione e quanto dalla difficile situazione politica del secondo dopoguerra, che vedeva uno Stato italiano troppo debole per opporsi, in modo efficace, alle istanze autonomistiche che, come ricordato, si andavano facendo spazio in quegli anni.

⁶⁷ In tal senso G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 293, che continua osservando come *unità* e *indivisibilità* «non si contrappongono al principio autonomistico: ed invero l'uno dei principi non vuole affermarsi a discapito dell'altro, ma entrambi, poiché operano su piani differenti, attendono e pretendono attuazione piena ed incondizionata». In merito a tale lettura dell'art. 5 cfr. anche gli spunti ancora più risalenti ma non meno interessanti offerti da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 69; anche l'illustre Autore, interpretando il significato dell'unità della Repubblica in una dimensione politica più che tecnico-giuridica, cerca di coglierne l'essenza evidenziando «che nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia, nella distribuzione delle competenze tra lo stato, le regioni, le province e i comuni e quanti altri enti territoriali e istituzionali si creeranno in Italia, non deve andare perduta quell'unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa; e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica».

⁶⁸ Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 69. Le potenziali aperture ad una dimensione collaborativa che connotano il modo stesso in cui è stata prospettata l'unità nell'art. 5 della Costituzione emergono ancora nelle parole dell'Autore quando, dopo aver passato in rassegna una serie di elementi volti a valorizzare in modo particolare il ruolo delle Regioni nel sistema (in questa sede non può non richiamarsi la menzione alla «attribuzione alla regione, come tale, di un potere di iniziativa o di partecipazione alle decisioni dello Stato», p. 70), afferma (p. 71) che «se ciascuno di questi elementi può contribuire ad eliminare la unità della

adeguatamente l'autonomia se si limita a fissarle autoritariamente, in ragione degli interessi (separati) che ad essa fanno capo, gli spazi di azione; lo fa, invece, se la portata stessa dell'unità si definisce attraverso il costante collegamento con l'autonomia. Tale prospettiva sembra delineata in primo luogo rispetto al piano amministrativo. L'unità, infatti, si concilia perfettamente con *l'attuazione nei servizi che dipendono dallo Stato del più ampio decentramento amministrativo*: «l'impianto autonomo dell'amministrazione nella Costituzione e gli stessi principi dell'imparzialità e del buon andamento non si comprenderebbero neppure se essi non fossero vivificati dalla forza normativa dell'art. 5»⁷⁰. Peraltro, la norma in questione non omette di offrire fondamentali indicazioni anche in relazione al piano legislativo, per il quale si prescrive un *adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*⁷¹. E' proprio da quest'ultimo riferimento al piano della

Repubblica, nessuno di per se è in contrasto logico con tale unità e perciò aprioristicamente inammissibile».

⁶⁹ «La dichiarazione che la Repubblica non solo riconosce, ma anche “promuove”, le autonomie locali, consente di precisare che la unità e la indivisibilità della Repubblica non possano considerarsi principio direttivo positivo, ma solo “limite” al riconoscimento delle autonomie (che costituiscono invece il principio positivo)»; così C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 73. In altre parole, nel pensiero dell'Autore l'autonomia è la regola, l'intervento statale l'eccezione: non può non scorgersi la prossimità dell'interpretazione dell'art. 5 fornita da Esposito nel 1954 con quel principio di sussidiarietà che si è oggi affermato come principale regolatore delle relazioni fra diversi livelli di governo.

⁷⁰ Così G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 290; viene quindi anticipato il legame che unisce gli artt. 5 e 97 della Costituzione, che, non a caso, sono due dei parametri ai quali la Corte costituzionale, con maggiore frequenza, ha ancorato il principio di leale collaborazione (sul punto cfr. capitolo II, § 2).

⁷¹ «La disposizione in oggetto, esprimendosi in termini dinamici (promuovere, innovare, adeguare), non si limita a ribadire l'insufficienza di un atteggiamento meramente garantistico, ma sottolinea la necessità di informare al principio autonomistico i servizi amministrativi dello Stato (che debbono venir decentrati), la legislazione (che si deve adeguare al principio dell'autonomia), la prassi dell'esecutivo (che deve garantire le esigenze di autonomia e decentramento)»; così G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 28. Per C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 67, la formula dell'art.

legislazione che emerge l'enorme potenzialità espansiva del principio costituzionale: della nozione di *metodi della legislazione* si possono infatti fornire almeno due letture, entrambe aperte, sebbene in misura notevolmente diversa, ad una visione collaborativa dei rapporti fra diversi livelli territoriali di governo. In un senso più restrittivo, *metodi della legislazione* possono essere considerati quelli che la legge statale deve stabilire (unilateralmente) in vista del soddisfacimento delle esigenze dell'autonomia: la prospettiva dell'integrazione, in questo caso, ritorna ad incidere prevalentemente sul piano dell'amministrazione che dovrà essere improntata a quei metodi fissati dalla normazione primaria. Non si pretende, in altri termini, che questa venga posta in essere attraverso procedimenti collaborativi ma, più semplicemente, che i suoi contenuti non risultino *rigidamente strutturati a priori ai fini della loro traduzione autoritaria da parte di una burocrazia gerarchizzata*⁷², ma aperti ad una loro più specifica definizione che derivi (anche) dal confronto con le istanze espresse al livello delle autonomie territoriali.

In una prospettiva diversa e ancora meglio rispondente ad una dimensione collaborativa del sistema, l'art. 5 potrebbe essere letto nel senso che gli stessi *metodi della produzione legislativa statale* devono essere strutturati in maniera tale da soddisfare le esigenze delle autonomie, in primo luogo – dovrebbe desumersi - garantendo loro forme di partecipazione al procedimento formativo della legislazione statale, ovviamente quando questa vada ad incidere su ambiti in cui emergono anche interessi di portata locale. Questa interpretazione – che tra l'altro, sulla base della formulazione letterale dell'articolo, appare la più immediata – potrebbe portare a delineare una vera e propria partecipazione delle

5 prescrive un vero e proprio «adeguamento della legislazione, *nel contenuto e nel metodo*, alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (mio il corsivo).

⁷² Si è parafrasato, in corsivo, il pensiero di G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 290.

Regioni alla generale attività di indirizzo politico statale, evitando di configurare i momenti dell'integrazione soltanto in rapporto a singoli atti⁷³.

Una volta valutata in questi termini la potenziale portata innovativa e dinamica della disposizione analizzata, sembra dunque si possa concordare con chi ha individuato, nella Costituzione del 1948, un vero e proprio «iato tra l'intuizione politica espressa dai costituenti nella formula dell'art. 5 Cost. e la predisposizione di adeguati strumenti giuridici che la sostanzino» nelle altre parti della nostra Carta fondamentale⁷⁴. Un'intuizione non supportata adeguatamente dalle stesse previsioni del testo costituzionale e che, probabilmente anche per questo, ancora oggi risulta ben lontana dall'essere stata sviluppata in tutte le sue enormi implicazioni.

⁷³ Cfr. sul punto G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 83: l'integrazione non è che non debba realizzarsi attraverso singoli atti; «è tuttavia importante che questi entrino in considerazione non *uti singuli*, di per sé, ma in quanto parte e traduzione specifica di un'attività di coordinamento, concepita alla stregua di un autonomo, ma comune procedere attorno ad obiettivi consensualmente definiti».

⁷⁴ Cfr. G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 32 che continua (pp. 32-33): «da un lato, la costituzione, delineando la regione come un vero e proprio soggetto costituzionale e concependo l'autonomia come un modo di essere dell'ordinamento, sembra privilegiare una visione *collaborativa*, tale da temperare esigenze unitarie ed autonomie locali. Dall'altro lato, ponendo in essere un sistema di ripartizione delle rispettive competenze fondato sull'attribuzione alle regioni della titolarità della funzione legislativa ed amministrativa su materie predeterminate [...] sembra aver aderito ad una visione giuridica dell'autonomia come individuazione di ambiti riservati all'iniziativa esclusiva degli organi regionali. [...] L'impressione più immediata sembra quella di un sistema statico, fondato su elementi di *separazione*, piuttosto che di reciproca integrazione» (mio il corsivo).

Ad avviso di G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 285, la Costituzione, attraverso l'art. 5, «ha finito con l'accogliere il principio autonomistico, dandogli, con maggiore o minore consapevolezza, la più ampia estensione».

3. La *torsione* del modello di regionalismo: dalla separazione all'integrazione delle sfere di competenza.

Il modello di regionalismo delineato nella nuova Costituzione, nato da incertezze e compromessi politici⁷⁵ e ispirato, come detto, ad una concezione garantista dell'autonomia, poteva considerarsi per molti versi inattuale⁷⁶. Se è vero che «nel momento in cui degli enti decentrati vengono istituiti [...] l'esigenza garantista raggiunge il suo massimo livello»⁷⁷, non sembrava comunque essersi tenuta nel debito conto l'incidenza che sulla distribuzione dell'*autorità* su diversi livelli territoriali generava l'affermazione del nuovo modello di Stato democratico sociale⁷⁸. Concezione liberale dell'autonomia territoriale e Stato sociale appaiono categorie in naturale tensione tra loro⁷⁹, nonostante avessero entrambe trovato riconoscimento nella nuova Carta fondamentale della Repubblica

⁷⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 495 ss.

⁷⁶ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 11, che qualifica il Titolo V della Costituzione come *ambiguo* e *lacunoso*; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 473, che parla di un modello *infelice*; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1319, che si riferisce all'*inadeguatezza* dell'impianto regionalistico. Anche G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 30, ravvisa una *limitata attenzione* «ai problemi costituzionali del futuro ordinamento dello Stato». Gli accenti critici qui riportati confermano il dato che in dottrina ci sia una pressoché unanime identità di vedute circa il carattere *duale* del modello di regionalismo delineato nella Costituzione del 1948.

⁷⁷ P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 475.

⁷⁸ Sul punto cfr. F. GABRIELE, *Il principio unitario nell'autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, 1980, p. 144 ss. e 123 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 475 e p. 479; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1319; A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 1983, p. 45 ss.

⁷⁹ Infatti «il profilo della garanzia è individualistico e sottovaluta interamente le esigenze sociali, tanto che queste sembrano non avere neppure possibilità di affacciarsi sulla soglia dei fatti rilevanti, giacché non trovano canali adatti»: così G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 281.

italiana. Le strette relazioni che intercorrono tra *decentramento cooperativo* e *consolidamento dello Stato sociale* – e, quindi le oscillazioni che l'impostazione garantista dei rapporti centro-periferia subisce rispetto ad esse – possono essere osservate nei processi di sviluppo di tutte le più significative esperienze federali⁸⁰: esse derivano essenzialmente dalla nuova posizione *interventista* (ed *efficientista*)⁸¹ che lo Stato è chiamato ad assumere in campo sociale ed economico. Richiamando ancora una volta il parallelo tra la posizione dei singoli e degli enti territoriali in relazione agli importanti mutamenti degli assetti statuali realizzatisi nel secondo dopoguerra, si può osservare come «l'affermazione dell'autonomia va [...] di pari passo con lo sviluppo in senso positivo della libertà»⁸²: così come il

⁸⁰ In particolare cfr. A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, cit., p. 43 ss. L'Autore, analizzando le esperienze di federalismo tedesco e statunitense, osserva (p. 44) come «la fase del decentramento duale corrisponda al periodo del capitalismo non regolato, ossia un sistema politico dominato dal relativo non-intervento dello Stato nei rapporti economici e sociali. Quando invece l'impatto delle concentrazioni industriali e delle organizzazioni sindacali richiede allo Stato di correggere la dinamica delle forze spontanee del mercato e poi di regolarla, anche la forma del decentramento duale entra in crisi e diviene potente l'esigenza di un decentramento cooperativo».

⁸¹ Sul punto cfr. in particolare G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 280 ss.

⁸² Il riferimento è ancora a G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 291, dove si osserva come «il primo passo verso la conquista dell'autonomia lo si compie dunque trasformando il rapporto tra l'individuo e il potere pubblico: in altri termini, trasformando alla radice il sistema del diritto pubblico vigente, che di per se stesso non sopporta appieno la libertà in senso attivo dell'individuo». Nelle parole dell'illustre Autore si percepisce in maniera assai chiara come la posizione delle Regioni nel nuovo sistema debba considerarsi nella prospettiva di una ridefinizione del rapporto *legislazione-governo-amministrazione* che sia funzionale alla valorizzazione delle istanze di partecipazione democratica dei cittadini. Così come si fa gradualmente spazio alla partecipazione privata ai procedimenti amministrativi, anche il coinvolgimento delle Regioni – enti, rispetto allo Stato, più a diretto contatto e quindi meglio rappresentativi delle esigenze dei singoli – nella elaborazione di determinate scelte va a configurarsi come uno dei canali che riesce a favorire questa partecipazione dal basso, come una delle *piattaforme giuridiche* create «affinché la presenza individuale diventi qualificante per tutta l'azione pubblica» (p. 289). Infatti, «solo un'amministrazione fondata sull'autonomia e il decentramento, non determinata a priori da rigide disposizioni legislative, tradotte autoritariamente dalla burocrazia gerarchizzata, può essere imparziale o può comunque tendere all'imparzialità e all'obiettività, in quanto sufficientemente

modello dello Stato liberale si dimostra sempre meno adeguato in relazione alla progressiva affermazione di spazi sempre più ampi di libertà dell'individuo *nello* (e *mediante lo*) Stato, anche la concezione liberal-garantista dell'autonomia svela la sua inadeguatezza a definire un ruolo delle Regioni appropriato alle nuove esigenze dello Stato sociale. Se, come è stato detto, le Regioni e, più in generale, il sistema delle autonomie divengono «anzitutto rappresentativi di una nuova sistemazione politico-giuridica delle strutture pubbliche, che interessa necessariamente anche lo Stato»⁸³, la loro conformazione non poteva non affermarsi in un senso il più possibile aderente ai nuovi assetti ordinamentali.

L'impostazione teorica che ha orientato molte delle scelte del Costituente in materia regionale non sembrava tenere dunque nel debito conto gli elementi richiamati⁸⁴; la sua inadeguatezza rispetto alle esigenze di fondo del nuovo sistema che andava prendendo forma è ancor più rilevante se si considera l'enorme ritardo con cui le Regioni di diritto comune hanno iniziato a funzionare. Tali dati possono essere visti come alcune delle

dominata dagli interessi collettivi effettivi, espressi immediatamente dalla società (p. 290). Si apre in questo modo la strada ad una graduale trasformazione del modo stesso di intendere la democrazia, che non si realizza esclusivamente attraverso i meccanismi della rappresentanza ma anche tramite una partecipazione sempre maggiore e sempre più diretta della società (o di suoi segmenti) ai processi decisionali.

Sul punto cfr. anche C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 81 ss. Si veda anche l'intervento nella seduta della seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946, in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 2, tomo I, cit., p. 180, dell'on. Zuccarini, fautore di una «concezione molto spinta del regionalismo» (sono parole dell'on. Ambrosini pronunciate nella medesima seduta, *ivi*, p. 174), che affermava come la soluzione regionale dovesse servire a realizzare «una maggiore e più effettiva sovranità popolare con una partecipazione più larga e diretta dei cittadini alla direzione dei pubblici affari, riportando così la risoluzione dei problemi locali e regionali dal centro alla periferia».

⁸³ Così G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 291.

⁸⁴ Secondo S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., p. 2431, «la soluzione voluta dal Costituente doveva essere ripensata alla luce dei dati offerti da un'esperienza la cui ampiezza e articolazione il costituente medesimo non aveva probabilmente nemmeno intravisto».

principali cause che hanno determinato, nell'evoluzione del regionalismo italiano, la graduale affermazione di assetti di tipo cooperativo, senza dubbio congeniali ai fini del contemperamento del valore dell'autonomia con quello dell'*unità-eguaglianza*⁸⁵. Considerata in tali termini la questione, si potrebbe anche dire che sono quelle stesse norme costituzionali che valgono a caratterizzare come *sociale* la nostra forma di Stato⁸⁶ a poter essere considerate fondamento positivo della vocazione cooperativa che il nostro regionalismo ha espresso nei suoi sviluppi materiali.

Un altro importante fattore rispetto al quale l'impianto *duale* ha dimostrato, in modo più graduale ma non per questo meno significativo, le sue carenze è individuabile nel processo di integrazione comunitaria⁸⁷. Concepire sfere statali e sfere regionali di competenza come rigidamente

⁸⁵ Cfr. G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)* e A. D'ALOIA, *Autonomie territoriali e "autonomie sociali" nelle dinamiche di garanzia del principio di eguaglianza sostanziale*, entrambi in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., rispettivamente p. 31 ss. e p. 91 ss. Critica verso i diversi possibili modelli di sviluppo del modello regionale italiano che assumono tutti come dato di partenza un *regionalismo dell'uniformità* F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, n. 2/1995, p. 255 ss.

I reciproci condizionamenti che sussistono fra modello di Stato sociale e modello cooperativo di regionalismo non contraddistinguono soltanto l'esperienza italiana: cfr. G. CÁMARA VILLAR, *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 198, dove si afferma che «es ya un lugar común afirmar que el regionalismo y el federalismo de nuestros días, superado el sistema liberal y abstencionista por el Estado intervencionista y de contenido social, responden no tanto a la satisfacción de la heterogeneidad histórica y sociocultural, cuanto al objetivo de conciliar unidad y diversidad a partir del reconocimiento y respeto del derecho al autogobierno de los ciudadanos y de las colectividades territoriales en que se integran, así como al de participar en las decisiones políticas generales en condiciones básicas de igualdad».

⁸⁶ Si pensi quindi, in particolare agli artt. 3 co. 2, 4 co. 1 e agli interi titoli II (Rapporti etico-sociali) e III (Rapporti economici) della Parte I della Costituzione.

⁸⁷ Sul punto, con riguardo all'ordinamento italiano, cfr M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, relazione tenuta al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su "Le prospettive nell'Unione europea e la Costituzione" svoltosi a Milano il 4-5 dicembre 1992, ora in *Le Regioni*, n. 4/1993, p. 1029 ss.

distinte avrebbe significato esporre di continuo lo Stato italiano ad una responsabilità nei confronti delle Comunità europee per inadempienze imputabili, sulla base della distribuzione interna delle competenze, alle Regioni. In questo quadro, rispetto al completo controllo regionale di determinati settori materiali (che possono spesso essere i medesimi interessati dalla produzione normativa comunitaria) risultano senza dubbio preferibili dinamiche d'integrazione che investano tanto la fase ascendente quanto quella discendente. D'altro canto, di fronte alla possibilità per le fonti comunitarie di derogare al riparto di competenze vigente nei singoli Stati membri, anche esigenze di garanzia dell'autonomia imponevano di predisporre meccanismi tali da assicurare la partecipazione regionale (almeno) alla definizione delle scelte statali in materia comunitaria, pure in questo caso dunque nella direzione del superamento di una rigida impostazione duale dei rapporti tra Stato e Regioni⁸⁸. Anche l'affermazione del principio di sussidiarietà, introdotto con l'art. 3B del Trattato di Maastricht e poi nell'ordinamento italiano – già prima della revisione costituzionale del Titolo V del 2001 – a livello di normazione primaria con la legge n. 59 del 1997 (artt. 3, comma 1, lett. *b* e 4, comma 3, lett. *a*) ha aperto nuovi significativi momenti di dinamicità nella distribuzione delle competenze, rendendo sempre più indispensabile una

⁸⁸ Significativo in tal senso quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 93 del 1997 (punto 3 del *considerato in diritto*): «l'eventuale difformità della ripartizione di compiti tra autorità nazionale e Regioni, compiuta in sede comunitaria, rispetto a quella vigente nel diritto interno ove risulti con evidenza e sia ragionevolmente riferibile a esigenze dell'Unione europea [...] non può essere censurata da questa Corte a causa del peculiare regime giuridico al quale sono assoggettati gli atti delle istituzioni comunitarie, sindacabili alla luce del diritto interno solo se contrastanti con i principi supremi della Costituzione [...]; con la conseguenza che per impedire che in sede comunitaria vengano scalfite le loro attribuzioni, le Regioni hanno l'onere di rendersi attive prima che i programmi dello Stato vengano trasfusi in atti della Comunità assumendo il valore giuridico proprio di questi. Il che ovviamente postula l'osservanza piena, da parte dello Stato, del dovere di informazione preventiva quale immediata puntualizzazione del principio di leale cooperazione, circa l'esatto contenuto dei piani e dei programmi dei quali esso intende ottenere l'approvazione e il sostegno comunitario».

procedimentalizzazione collaborativa dei meccanismi decisionali⁸⁹. La tendenza verso modelli cooperativi può così, ancora una volta, essere valutata come fenomeno di ampia portata, che ha riguardato (e riguarda ancora) la maggior parte degli Stati europei a struttura decentrata appartenenti all'Unione europea⁹⁰. Nel nostro ordinamento, ad esempio, la cd. legge La Pergola (n. 86 del 1989), nel regolamentare la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, ha previsto importanti momenti di coinvolgimento delle Regioni: la trasmissione alle stesse dei progetti degli atti normativi e di indirizzo dell'Unione, sui quali poi le Regioni e le Province autonome possono inviare al Governo le loro osservazioni (art. 1-bis⁹¹); l'intervento del Presidente della Regione (o della Provincia autonoma), con voto consultivo, nelle sedute del Consiglio dei Ministri in cui si delibera sull'esecuzione di decisioni comunitarie che investano la competenza regionale (art. 6, co. 3); i casi e le forme entro cui le Regioni e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle

⁸⁹ Sottolineano lo stretto rapporto intercorrente fra sussidiarietà e leale cooperazione, tanto sul piano del diritto interno quanto su quello comunitario, A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, p. 17 ss.; ID., *In tema di presidi procedimentali del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Quaderni del Consiglio di Stato, n. 7, atti del Convegno tenutosi il 25 febbraio 2000, Torino, 2000, p. 173 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 1042 ss.; L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, cit., p. 342 ss. Su tale aspetto si tornerà più diffusamente nel capitolo III.

⁹⁰ In relazione all'ordinamento tedesco si pensi alle modifiche apportate il 21/12/1992 alla Legge Fondamentale (in particolare la riscrittura dell'art. 23 GG.) che hanno accompagnato la ratifica del Trattato di Maastricht. Sul punto cfr. R. MICCÚ, *L'integrazione europea e la Legge Fondamentale tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1993, p. 173 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 14 e 409 ss. Sul punto cfr. anche M. KOTZUR, *Federalismo, regionalismo y autonomía local como principios estructurales del espacio constitucional europeo*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, cit., p. 47 ss.

⁹¹ Articolo introdotto dalla legge n. 422 del 2000 e poi modificato dalla legge n. 39 del 2002.

direttive comunitarie (art. 9); la disciplina di un'apposita sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni (art. 10)⁹². Alla luce del quadro delineato, non può essere considerato un caso che il principio di leale cooperazione abbia trovato riconoscimento anche nella giurisprudenza della Corte europea di giustizia (oltre che, in modo esplicito, nell'art. I-5 del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*) e potrebbe dunque essere destinato a regolare in modo sempre più significativo - insieme con il principio di sussidiarietà - le relazioni fra i diversi piani di un costituzionalismo multilivello⁹³.

Al di là di questi mutamenti di sistema di portata assai ampia, nel percorso di attuazione del disegno regionalistico italiano è anche venuta emergendo una *debolezza semantica*⁹⁴ delle formule utilizzate per delimitare

⁹² Nella legislazione italiana possono rinvenirsi anche altre importanti tracce delle forti connessioni fra lo sviluppo del processo di integrazione comunitaria e l'affermazione, nell'ordinamento interno, di un modello cooperativo di regionalismo. In tale ottica può essere considerato ad esempio il fatto che la legge n. 59 del 1997 preveda, tra i principi a cui deve ispirarsi il conferimento di funzioni e compiti dalle Regioni agli Enti locali proprio il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali richiamato, in particolare, «anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea il principio di cooperazione» (art. 4, co. 3, lett. d, mio il corsivo). Nello stesso senso può essere letto l'art. 5 del d.lgs. n. 281 del 1997, che ha disciplinato i *Rapporti tra regioni e Unione europea* nell'ambito delle attività della Conferenza Stato-regioni (vale a dire il principale momento di raccordo organico previsto nel nostro ordinamento). Anche in precedenza, l'art. 12, comma 5 lett. b), della legge n. 400 del 1988 aveva previsto espressamente che la neo-istituita Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome dovesse essere consultata, tra le altre cose, «sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali». Anche nella riforma costituzionale del Titolo V e negli sviluppi legislativi ad essa successivi si trova conferma di uno stretto legame tra modello collaborativo e processo d'integrazione comunitaria: sul punto si tornerà nel capitolo III.

⁹³ Sul ruolo che il principio di leale collaborazione potrebbe rivestire in una prospettiva di sempre maggiore consolidamento del processo di integrazione comunitaria, sia consentito il rinvio a G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione comunitaria*, tomo I, Napoli, 2005, p. 503 ss.

⁹⁴ L'espressione è di P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 479. Sul punto

gli spazi materiali delle diverse sfere di competenza, anche in virtù dei numerosi punti di contatto tra materie di competenza regionali e più generali interessi-valore che venivano tutelati anche attraverso l'azione statale. In effetti la capacità delimitativa dell'elencazione di materie contenuta nell'art. 117 della Cost. si è dimostrata in concreto bassa, e ciò, in sostanza, ha in molti casi permesso allo Stato di ridefinire – attraverso una sapiente opera di *ritaglio* operata in nome dell'interesse nazionale e spesso avallata dalla Corte costituzionale⁹⁵ – la portata effettiva dei diversi ambiti di competenza. In questo modo, uno dei tratti che avevano condotto ad una lettura duale del regionalismo italiano – forse il principale – alla prova dei fatti è andato perdendo gran parte della sua forza prescrittiva e della sua stessa consistenza, generando la necessità di un complessivo ripensamento dei rapporti tra centro e periferia: con il prevalere di una logica funzionalistica

cfr. anche L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, III, 1971, p. 3 ss., dove provocatoriamente l'Autore afferma che gli elenchi di materie dell'art. 117 Cost., costituirebbero soltanto una *pagina bianca* destinata ad essere riempita di contenuto attraverso gli interventi di definizione delle materie del legislatore statale; e A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal modello costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, p. 276 ss., dove si parla di una «studiata vaghezza del linguaggio costituzionale, tanto con riguardo agli *ambiti materiali* che ai *limiti* posti all'esercizio delle funzioni regionali, e la conseguente, naturale "apertura" del "modello" costituzionale all'esperienza».

⁹⁵ Significativi in tal senso alcuni passi della sentenza della n. 138 del 1972, con cui la Corte costituzionale si pronuncia – ritenendole legittime - su quelle disposizioni del D.P.R. n. 715 del 1972 che conservavano delle funzioni inerenti alle "fiere" ed ai "mercati" allo Stato anziché trasferirle alle Regioni a statuto ordinario. La Corte (punto 3 del *considerato in diritto*) ritiene che «molteplici ed univoci argomenti sorreggano la conclusione che in base alle [...] norme costituzionali alle Regioni spettino solo poteri inerenti a fiere e mercati di livello (massimo) regionale». In particolare «non si può affermare [...] che per la definizione delle materie elencate nell'art. 117 Cost. sia sempre sufficiente il ricorso a criteri puramente formali e nominalistici. Anche se nel testo costituzionale solo per alcune di esse viene espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica».

legata alla dimensione degli interessi⁹⁶, il problema della garanzia delle sfere regionali di competenza non poteva non trasferirsi dal piano della consistenza sostanziale delle formule linguistiche dell'art. 117 della Costituzione a quello delle procedure da adottare per la concreta determinazione del loro contenuto. Si assiste infatti alla progressiva crisi di una concezione meramente *naturalistica* della nozione di materia⁹⁷, mentre se ne afferma una più propriamente giuridica⁹⁸; ed è evidente come sia la prima concezione, molto più della seconda, ad essere funzionale ad una impostazione garantista del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

In base alle osservazioni richiamate, il passaggio da un modello di decentramento ad un altro dovrebbe considerarsi naturale e fisiologico rispetto a mutamenti di sistema di portata assai più ampia. La peculiarità del caso italiano va quindi probabilmente riscontrata, più che nel passaggio in sé dal modello (formale) garantista a quello (materiale) cooperativo, nel modo assai brusco in cui esso si è realizzato⁹⁹: si può forse dire che, più che

⁹⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal modello costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?*, cit., p. 281.

⁹⁷ Propendeva, ad esempio, per tale concezione M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa regionale*, Milano, 1961, p. 123 ss., che sulla base di essa riteneva che nella determinazione della consistenza delle singole materie ci si potesse riferire, sul piano interpretativo, alle sole leggi antecedenti alla loro codificazione costituzionale (in particolare p. 132).

⁹⁸ Sottolinea l'evoluzione verso una caratterizzazione *prettamente giuridica* (e non, quindi, meramente *naturalistica*) della nozione di materia cfr. G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., pp. 40-41, ad avviso del quale «il contenuto delle materie altro non sarebbe che l'insieme delle attività normativamente disciplinate dal nostro ordinamento positivo e relative ad una determinata definizione legale della materia»; non può non derivarne un concetto giuridico di materia «dinamico, mutevole nel suo concreto contenuto e variabile storicamente nella sua effettiva estensione».

⁹⁹ «E' avvenuto così che in poco più di un decennio le Regioni italiane hanno consumato e talora bruciato le fasi di una evoluzione che nei principali Stati decentrati si è svolta lungo un arco di tempo più che secolare» (così A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, cit., p. 44).

una *torsione*¹⁰⁰ rispetto ad una impostazione rigidamente duale (che è rimasta un astratto ed incompiuto disegno), ci sia stato, sul piano dell'effettività, un vero e proprio *salto* – non senza conseguenze (cfr. capitolo II, in particolare § 3.2) - della stessa.

Si è visto come, pur partendo da una impostazione spiccatamente garantista dei rapporti tra Stato e Regioni, la Costituzione italiana del 1948 contenesse previsioni specifiche e di principio dotate – soprattutto le seconde – di una virtualità espansiva tale da permettere uno scostamento dalla caratterizzazione del modello originariamente delineata. Come in molti altri casi, l'elasticità delle norme costituzionali¹⁰¹ ha dunque permesso uno sviluppo materiale della Costituzione secondo linee che, pur allontanandosi da quelle che sembravano privilegiate dal dato formale, meglio rispondevano alle esigenze del sistema e agli effettivi rapporti di forza fra i soggetti istituzionali in gioco¹⁰². D'altra parte, l'affermazione dei modelli cooperativi assai spesso, come mostrano i percorsi di altre esperienze

¹⁰⁰ Si parla espressamente di *torsione* del modello costituzionale di regionalismo in T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, cit., p. 89. Nello stesso senso cfr. anche T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in ID, *Opere*, Tomo III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, p. 913 ss.

¹⁰¹ «La struttura stessa di disposizioni quali quella dell'art. 5 e l'elasticità dei riferimenti in esse contenuti consentono di ritenere che per scelta riconducibile all'Assemblea costituente sia qui aperto – fisiologicamente – un varco ad una certa creatività dell'interprete»; così S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., p. 2424. Nello stesso senso cfr G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 33, che osserva come nell'attuazione del disegno regionalistico l'azione del legislatore ordinario abbia «favorito una trasformazione non delle disposizioni costituzionali, ma dei significati normativi da esse deducibili»; G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 276.

¹⁰² Su tale punto, ma in senso critico, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 11 osserva che «l'intero disegno risultante dal Titolo V della Costituzione rimane fortemente ambiguo e lacunoso, consentendo in più punti una gamma di applicazioni possibili, dalle quali finisce per dipendere il ruolo effettivo degli enti regionali; tanto che, subito dopo l'approvazione di essa, Salvemini non esita a concludere che la disciplina costituzionale è solo «un vaso vuoto con sopra la targhetta Regione»». Sui rapporti fra forme cooperative di regionalismo e *costituzione vivente*, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 17 ss.

costituzionali, è avvenuta al di là delle previsioni della costituzione formale: valga ancora una volta il richiamo al sistema tedesco¹⁰³, all'interno del quale l'istituto del controllo federale (*Aufsicht*) ha visto la sua graduale disapplicazione a vantaggio di relazioni tra *Bund* e *Länder* improntate alla collaborazione anziché alla sovraordinazione gerarchica¹⁰⁴.

¹⁰³ Sul federalismo cooperativo tedesco cfr. G. KISKER, *La collaborazione tra Stato centrale e Stati membri nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1977, p. 999 ss.; R. GRAWERT, *Mutamenti strutturali nel federalismo della RFT*, in *Diritto e società*, 1978; J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni*, n. 2/1999, p. 217 ss.; ID, *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2000, p. 247 ss.

¹⁰⁴ R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 90 ss.

CAPITOLO II

Il principio di leale collaborazione nell'esperienza regionale italiana prima della legge costituzionale n. 3 del 2001.

SOMMARIO: 1. Osservazioni generali. – 2. Dottrina e giurisprudenza alla ricerca del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione. – 3. I *profili* della leale collaborazione nell'esperienza regionale italiana. – 3.1. Il profilo *strutturale*. – 3.2. Il profilo *relazionale*. – 3.3. Il profilo *qualitativo*. – 3.4. Il profilo *finalistico-descrittivo*. – 4. L'evoluzione del principio di leale collaborazione in rapporto alle tipologie di giudizi ed alle tecniche decisorie della Corte costituzionale (cenni).

1. Osservazioni generali.

Finora nelle pagine della presente ricerca si è fatto di frequente riferimento alla nozione di *modello* di regionalismo. Da un punto di vista teorico appare agevole tenere distinto un *modello* dai *principi* che lo definiscono: i principi rappresentano infatti le *idee guida* (o *idee forza*) che caratterizzano e pervadono i modelli nel loro complesso¹⁰⁵. Nella considerazione specifica del principio di leale collaborazione, la sua *proteiformità* e *pervasività* rispetto al modello di regionalismo cooperativo rendono peraltro davvero difficile, in concreto, mantenere la distinzione, così che appare inevitabile parlare del principio quando si parla del modello e viceversa¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Si fa qui riferimento alla rigorosa (soprattutto dal punto di vista metodologico) lezione di A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., pp. 2499-2500, dove si constata anche come la Corte costituzionale, a differenza della dottrina, raramente utilizzi il termine *modello* preferendo parlare di *moduli collaborativi*.

¹⁰⁶ Tali osservazioni sembrano in parte giustificare, in relazione all'esperienza italiana, «la scarsa omogeneità della giurisprudenza costituzionale» e la «sovrapposizione,

Il principio di leale collaborazione caratterizza quei sistemi regionali (o federali) moderni che si ispirano, per l'appunto, a modelli di decentramento cooperativo. Esso è infatti destinato a regolamentare e ridurre a sintesi – attraverso una pluralità di possibili strumenti che operano su molteplici e diversi piani – le interferenze fra diversi livelli territoriali di governo che si producono in sistemi politici a più o meno intenso decentramento territoriale dei pubblici poteri. Volendolo definire in negativo, può essere considerato come «limite di legittimità all'esercizio delle competenze statali e regionali volto al contemperamento dei rispettivi interessi in funzione di un interesse

indotta sia dalla giurisprudenza sia dalla stessa dottrina, fra *regionalismo cooperativo* e *principio di leale collaborazione*» (mio il corsivo) denunciate da A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, pp. 420-421. L'Autore parla anche (p. 423) di un «principio di leale collaborazione che, *insieme a tutti gli altri strumenti di compartecipazione* [mio il corsivo], segnala la qualità del regionalismo accolto nella Carta costituzionale»; anche in tale ipotesi, ad avviso di chi scrive, appare difficile considerare il principio sullo stesso piano degli altri *strumenti di compartecipazione*: questi ultimi appaiono piuttosto come *derivationes* del principio a cui sono ispirati (e che in questo caso, trattandosi di un principio inespresso, hanno contribuito a determinarne l'emersione).

Anche in P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 263 ss., sembra utilizzata (in relazione al quadro costituzionale derivante dalla riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001) un'impostazione simile a quella seguita nel lavoro di Gratteri prima richiamato. Il principio di leale collaborazione viene anche in questo caso considerato uno fra i molti principi di raccordo tra Stato e Regioni, insieme alle forme di coordinamento previste sul piano finanziario dall'art. 119, all'interesse nazionale (nei termini e nei limiti in cui esso può considerarsi ancora operante nel nostro ordinamento costituzionale), al principio di sussidiarietà, alla funzione di indirizzo e coordinamento, ai poteri sostitutivi. A ben vedere però, come risulta in parte anche dalla lettura del contributo in questione, la leale collaborazione sembra *trasversale* a tutte le altre forme di raccordo richiamate: in relazione ad ognuna di esse sorge infatti, in modo più o meno intenso, una esigenza di condotte e di strumenti ispirati al canone della leale collaborazione. Ancora una volta, ad avviso di chi scrive, il principio di leale collaborazione mostra la sua estesa portata e l'attitudine a pervadere ognuno dei singoli momenti in cui sfera statale e sfera regionale vengono a contatto, ponendosi come il principio che più di ogni altro riesce ad esprimere l'essenza (cooperativa) del nostro modello di regionalismo.

superiore, mirante comunque al coordinamento delle diverse sfere statali e regionali»¹⁰⁷. Si tratta, come evidente, di definizioni così ampie da far addirittura dubitare della utilità di riconoscere ad un generico principio cooperativo una valenza dogmatica che trascenda i singoli contesti ordinamentali all'interno dei quali esso concretamente vive. Questo anche perchè, dal confronto tra sistemi costituzionali, emerge il dato per cui principi di tale tipo raramente sono espressamente previsti dalla costituzione formale¹⁰⁸; quando lo sono, più che *definiti*, essi vengono semplicemente *enunciati*, lasciando poi all'interprete – in particolare al giudice costituzionale – il non sempre facile compito di chiarirne la portata. Sul piano dogmatico appare quindi difficile andare al di là delle definizioni proposte, mentre sarà necessario tenere nella massima considerazione le peculiari estrinsecazioni che il principio cooperativo assume nelle diverse esperienze costituzionali concrete, analizzate privilegiando, in questo caso più che in altri, il dato materiale rispetto a quello formale (e questa sarà spesso non tanto una scelta quanto una necessità)¹⁰⁹. Diversamente, ogni tentativo di puntuale definizione a livello meramente teorico del principio rischierà di essere sgretolato e svuotato di senso dalla molteplicità delle sue concrete manifestazioni, difficilmente riordinabili proprio in quanto fortemente legate al dato materiale. Sarà al limite possibile individuare alcuni specifici ambiti su cui il principio in questione *tipicamente* esercita la sua influenza; ma poi, a causa dell'incidenza di fattori storico-istituzionali, ciascuno dei diversi sistemi

¹⁰⁷ Così R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 44.

¹⁰⁸ Sul punto cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 477.

¹⁰⁹ Sembra, attraverso la definizione offerta, di cogliere quella *identità teleologica* di cui parla R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 45 nel confrontare i diversi principi cooperativi operanti in diversi ordinamenti europei. L'Autore richiama poi anche una *identità strutturale* degli stessi (p. 45 ss.) che sarebbe data dalla loro natura di *principi costituzionali di origine integrativa, coessenziali rispetto alla natura stessa dello Stato composto*.

statali a decentramento cooperativo considerato si mostrerà pervaso dal principio in misura e secondo modalità differenti.

Il principio di leale collaborazione dunque, preso atto dell'impossibilità di separare completamente ambiti di interesse nazionale e ambiti di interesse locale, dovrebbe permettere di contemperare la salvaguardia sia delle esigenze unitarie che delle sfere di autonomia riconosciute agli enti substatali. Esso appare, almeno in astratto, particolarmente adeguato alla valorizzazione dell'*unità* così come sembra intesa dall'art. 5 della Costituzione: una *unità* che dovrebbe cioè definirsi nel rispetto delle (*ergo* in continuo rapporto con le) *esigenze dell'autonomia*. E' naturale che, quanto più si allargano le maglie di un riparto rigido di competenze, quanto più trovano spazio nell'ordinamento elementi di flessibilità e di dinamicità nell'allocatione delle stesse, tanto più aumenta il ruolo che il principio di leale collaborazione è potenzialmente destinato a giocare. Tale osservazione giustifica il rapido *excursus* condotto nelle pagine precedenti su alcuni dei tratti originari del nostro regionalismo. La torsione del modello italiano verso un assetto che riscopriva e valorizzava i punti di intersezione tra ambiti di competenza statale e ambiti di competenza regionale – rinnegando quindi la rigidità dell'impostazione liberale originaria – non poteva non portare a rafforzare la posizione di preminenza dello Stato nella sua nuova veste di soggetto attivo in campo economico e sociale, con il rischio di incidere negativamente sul non ancora consolidato ruolo delle Regioni. In questo quadro la leale collaborazione diviene il principale strumento per bilanciare, attraverso la partecipazione regionale a determinati processi decisionali, le ingerenze statali in spazi che formalmente parrebbero riservati alle autonomie territoriali. Volendo ragionare in altri termini, con l'affermarsi di un sistema di decentramento di tipo cooperativo quello che le autonomie sembrano cedere nella *fase discendente* (di concreto esercizio di determinate competenze che formalmente sembrerebbero appartenere) lo

recuperano attraverso una partecipazione alla *fase ascendente* (ossia di definizione di scelte politiche formalmente assunte a livello centrale)¹¹⁰.

Può sembrare paradossale che il passaggio ad assetti cooperativi, che dovrebbero essere considerati quali tappe di maturazione delle forme di federalismo/regionalismo, si vada in questo modo a collocare in una dimensione apparentemente caratterizzata da un rafforzamento e da un ruolo attivo del potere centrale¹¹¹. In realtà tale considerazione, più che sorprendere, deve far riflettere su come il concreto funzionamento di un sistema cooperativo finisca con il dipendere dalla posizione nel sistema degli enti collaboranti e dalla *qualità* degli strumenti di raccordo predisposti in *funzione compensativa* degli interventi statali¹¹². E' proprio ponendo

¹¹⁰ In senso analogo cfr. C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, pp. 60-61, ad avviso del quale «alla radice del fenomeno cooperativo c'è la volontà di creare un articolato sistema di programmazione su più livelli, ripartiti fra lo Stato e le Regioni che, se interpretato in modo da garantire l'autonomia regionale, permette di recuperare a monte, in quelle sedi ove si assumono decisioni concordate, ciò che a valle, nei momenti dell'attuazione, le Regioni potrebbero perdere in termini di autodeterminazione».

¹¹¹ Cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., che sotto questo aspetto parla (p. 484) di *ambiguità* del modello cooperativo; l'Autore (p. 479) ricorda infatti come «nei più vecchi e consolidati ordinamenti a struttura decentrata, soprattutto se di origine confederativa, l'affermazione del modello cooperativo di decentramento corrisponde, sul piano politico, ad un processo di progressivo accentramento, sotto forma di assunzione da parte del governo federale della direzione (e spesso del finanziamento) delle politiche di *welfare* e della manovra economica (non necessariamente invadendo competenze già proprie degli enti decentrati, ma condizionando comunque in modo assai più intenso che in passato l'autonomia o la "sovranità" degli enti decentrati stessi)». Sul punto cfr. anche P. A. CAPOTOSTI, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXVI, Roma, 1991, p. 2.

¹¹² Cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 478, che parla di *funzione di riequilibrio*: «Tutte queste forme di partecipazione svolgono, accanto ad una evidente funzione di raccordo politico, anche una funzione di riequilibrio delle "relazioni federali"; costituiscono, cioè, una sorta di controbilanciamento istituzionale ai maggiori poteri assunti al centro grazie allo sviluppo di altri strumenti caratteristici del modello cooperativo di decentramento». Nello stesso senso anche R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., pp. 52-53 che parla della «esigenza di sviluppare un sistema di

l'accento su tale funzione compensativa che, tra l'altro, è possibile distinguere quella collaborazione che caratterizza i più o meno avanzati modelli cooperativi di regionalismo/federalismo da un generale dovere di condotta secondo buona fede, che vincola invece tutti gli attori istituzionali in qualunque modello di decentramento politico-territoriale (anche, dunque, di tipo duale)¹¹³.

Sulla base delle sommarie considerazioni finora svolte, si ritiene opportuno cercare di indicare sinteticamente i diversi punti di vista da cui il principio di leale collaborazione può essere osservato, al fine di coglierne le complessità.

1. Profilo *strutturale*: leale collaborazione come *esigenza* o come *strumento* per far fronte a tale esigenza.
2. Profilo *relazionale*: leale collaborazione *gerarchica* (o *verticale*) o *paritaria* (o *orizzontale*).
3. Profilo *qualitativo*: leale collaborazione *debole* (in funzione meramente *partecipativa*) o *forte* (in funzione di *codecisione*).

relazioni intergovernative in grado di compensare la riconduzione al centro di compiti e funzioni del livello regionale attraverso una maggiore partecipazione di governo regionale alla determinazione dell'azione statale».

Si era in precedenza fatto riferimento (capitolo I, § 2.3) anche ad una ambiguità del modello duale che, se affermava in linea teorica la garanzia delle sfere di competenza regionale, metteva poi a disposizione dello Stato una serie di strumenti (espressione della sua supremazia) che gli permettevano di fatto di definire la concreta estensione della sfera garantita. La riferita ambiguità del modello di integrazione si manifesta in senso opposto: essa sembra spingere verso il rafforzamento del potere statale ma l'intervento di strumenti collaborativi permette poi agli enti substatali di recuperare più o meno incisivi spazi di partecipazione alle decisioni prese a livello centrale. Il semplice *nomen* del modello non deve dunque trarre in inganno in relazione al ruolo che al suo interno gli enti substatali effettivamente rivestono: per l'esatta comprensione di tale ruolo è imprescindibile infatti un'approfondita analisi delle dinamiche complessive entro cui si svolgono i rapporti tra livelli territoriali di governo.

¹¹³ Sul punto cfr. F. RIMOLI, *Il principio di collaborazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., p. 370.

4. Profilo *finalistico-descrittivo*: leale collaborazione come principio che rafforza il ruolo dello *Stato centrale* o quello delle *autonomie territoriali*.

Si tratta di profili strettamente connessi tra loro; anzi, come tra breve si vedrà, il passaggio dall'uno all'altro si dimostra alquanto fluido se non, in alcuni casi, addirittura evanescente. In particolare, il *profilo finalistico-descrittivo* emergerà quale risultante di una valutazione complessiva relativa agli altri profili. *Profilo relazionale* e *profilo qualitativo* saranno legati tra loro in un rapporto circolare di causa-effetto, nel senso che, ad esempio, una *cooperazione forte* sarà espressione (causa ed effetto allo stesso tempo) di una posizione *paritaria* degli enti collaboranti. All'interno di ognuno dei profili indicati si trovano espressi i due estremi entro cui la valenza del principio si può collocare; entro tali estremi, naturalmente, sono possibili molteplici posizioni intermedie, ora tese verso un polo (quello statale), ora verso l'altro (quello autonomistico). Va notato infatti che i primi termini di ogni profilo (*punti di emersione dell'esigenza di collaborazione, rapporto gerarchico fra soggetti chiamati a collaborare, cooperazione debole*) sono tutti spostati verso una valorizzazione – come emerge sotto il *profilo descrittivo* – del ruolo dello Stato centrale; i secondi termini dei diversi profili (*strumenti di collaborazione, collaborazione paritaria, collaborazione forte*) sono rivolti invece alla valorizzazione del ruolo dell'autonomia.

Il principio di leale collaborazione dovrebbe riuscire ad esprimere proprio una sintesi soddisfacente fra le esigenze dell'unità e dell'autonomia¹¹⁴, senza squilibrarsi in maniera eccessiva verso uno dei due poli. Il rischio, in tali casi, è infatti quello di andare o verso «un regionalismo “*organicista*”, che vede nelle Regioni meri “terminali” per la

¹¹⁴ «[...] ed anzi si può dire che questo modello si fonda proprio sul raggiungimento di un certo equilibrio tra tali due tendenze»: così P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 484.

realizzazione di scopi largamente prestabiliti in sede centrale»¹¹⁵, oppure verso forme che sembrano configurare rapporti quasi di tipo *confederativo*, all'interno delle quali si perde il dato di una *sovranità indivisa* e, dunque, lo stesso carattere di unitarietà dello Stato. In questa seconda ipotesi il principio di leale collaborazione rischierebbe di perdere un'autonoma configurazione, finendo con il confondersi con quel dovere di buona fede internazionale desumibile dalla norma consuetudinaria *pacta servanda sunt*¹¹⁶. Evidenziare tale distinzione non significa naturalmente negare che, negli Stati federali sorti per aggregazione, possa essere proprio un principio di così ampia e generica portata (*pacta servanda sunt*) che, mano a mano che aumenta il livello di integrazione fra diversi enti, finisce con il riempirsi di contenuti più definiti e netti che vanno a delineare i tratti salienti del modello di distribuzione territoriale del potere nella esperienza considerata. Anche queste osservazioni danno la misura del *proteismo* del principio cooperativo¹¹⁷ e dimostrano ancora una volta come, più che riferirsi ad un *modello* appare forse opportuno parlare di *modelli cooperativi*

¹¹⁵ Così T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, cit., p. 90. Cfr. anche A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, cit., p. 50 ss., che parla di *modello di istituzionalizzazione organica*.

¹¹⁶ Anche a livello comunitario – al di fuori dunque di un ordinamento *statale* – si è subito preso coscienza, dopo una breve fase iniziale d'incertezza, del fatto che il principio di leale cooperazione non poteva essere inteso come semplice clausola generale di buona fede internazionale meramente riproduttivo del principio *pacta servanda sunt*. Cfr. sul punto R. QUADRI, *Art. 5*, in AA. VV., *Trattato istitutivo della CEE. Commentario*, a cura di R. QUADRI, Milano, 1965, p. 54; V. CONSTANTINESCO, *Article 5*, in AA. VV., *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, diretto da V. CONSTANTINESCO - J. P. JACQUÈ - R. KOVAR - D. SIMON, Paris, 1992, p. 56; C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 381 ss.

¹¹⁷ Cfr. A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, cit., p. 46, che ricorda come quello «di decentramento cooperativo è un concetto a maglie relativamente larghe».

storicamente individuati, che si differenziano tra loro in relazione alle diverse connotazioni che i profili individuati assumono¹¹⁸.

Il riferimento agli schemi qui proposti, per quanto questi possano apparire semplificatori, può dunque risultare utile per comprendere la valenza che il principio di leale collaborazione assume in un determinato contesto ordinamentale e, ancor di più, in una prospettiva di comparazione, tanto in dimensione sincronica (fra diversi ordinamenti, comunque dotati di un certo grado di omogeneità) quanto in dimensione diacronica (all'interno di un medesimo sistema costituzionale ma in diverse fasi di sviluppo dello stesso). Il principale fine che la presente ricerca si propone è proprio quello di valutare, in quest'ultimo senso, la portata che il principio di leale collaborazione ha assunto nell'evoluzione del regionalismo italiano, in particolar modo (capitolo III) alla luce delle importanti trasformazioni che hanno riguardato il nostro sistema costituzionale negli ultimi anni (ci si riferisce, in primo luogo, alla legge costituzionale n. 3 del 2001). Proprio il carattere diacronico dell'indagine impone il richiamo ad assetti del sistema italiano superati o in fase di graduale superamento. Tale impostazione, d'altra parte, appare metodologicamente la più corretta se si intende leggere l'apertura dei sistemi costituzionali statali alla valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali come *processo*¹¹⁹ in continuo divenire.

¹¹⁸ Non è dunque un caso che si sia parlato, ad esempio, di una *via italiana al regionalismo cooperativo*: così P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 473 ss. Cfr. anche P. A. CAPOTOSTI, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 2, dove si nota come sia problematico stabilire se il modello cooperativo italiano «possa trovare analogie con le varie forme e procedure di cooperazione “volontaria” o “impropria”, che si attuano in alcuni ordinamenti stranieri».

¹¹⁹ Il riferimento è naturalmente a quel *federalizing process* di cui la più celebre teorizzazione è contenuta in C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and practice*, New York, 1968.

2. Dottrina e giurisprudenza alla ricerca del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione.

Anche nell'esperienza regionale italiana il principio di leale collaborazione si afferma, originariamente, come principio non previsto espressamente dalla costituzione formale. In conseguenza di tale dato non sono mancate in dottrina autorevoli posizioni che, senza negare «una immediata incidenza direttiva nell'interpretazione delle norme costituzionali espresse», hanno messo in dubbio la stessa portata *materialmente costituzionale* del principio¹²⁰. Tali posizioni sono probabilmente tese a mettere in massima evidenza il ruolo che, nell'affermazione del regionalismo cooperativo, hanno giocato, a causa dell'inadeguatezza del disegno costituzionale originario, le pressanti «esigenze di una società industriale complessa quale evidentemente era diventata negli anni la società italiana»¹²¹.

L'affermazione di un modello che, sebbene meglio rispondente alle nuove esigenze del sistema, si poneva comunque in forte tensione con

¹²⁰ Così S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., p. 2433. Non va però dimenticato che è lo stesso Autore che cerca di rinvenire nel testo della Costituzione (e degli Statuti speciali) un qualche fondamento di livello costituzionale del principio.

¹²¹ Sono ancora parole di S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., p. 2433. Sul pensiero di Bartole in merito a tali questioni cfr. gli spunti offerti da A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., p. 2476 ss., che ribadisce (p. 2479) come anche «l'emergere, in fatto, di concrete esigenze di regolazione, diventa un valore ermeneutico: le esigenze del fatto rivendicano un diritto che si legittima perchè ormai "vivente"». Nella prospettiva indicata cfr. anche A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1983, p. 104 ss.; F. RIMOLI, *Il principio di collaborazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., p. 367, dove si parla di «lacerante diversità tra il modello normativo pensato dal Costituente e gli schemi teorico-pratici ormai urgenti nella realtà». Contro tale metodologia ricostruttiva cfr. A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 343.

quelle previsioni costituzionali che sostenevano l'impianto garantista¹²² sembra aver spinto, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza, a tentare di ricondurre il fondamento della leale cooperazione, in maniera più o meno diretta, a norme costituzionali. Resta ad ogni modo innegabile che la portata concreta del principio – in particolare perchè *inespresso*¹²³ – si è definita nello sviluppo delle costituzioni materiali, attraverso la prassi delle relazioni fra enti territoriali di diverso livello e le previsioni di atti fonte di livello sub-costituzionale (normalmente legislativo¹²⁴, ma non solo). Sono state poi le decisioni della Corte costituzionale che hanno portato ad emersione il principio e, in alcuni casi, ne hanno anche definito i moduli operativi, contribuendo – per la verità non sempre in maniera soddisfacente

¹²² In alcuni Autori traspariva in modo evidente un più o meno accentuato disagio verso un modello che si affermava in via legislativa in contrapposizione alle previsioni formali del testo costituzionale; cfr. ad esempio M. LUCIANI, *Nuovi rapporti tra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, nota alla sent. n. 226 del 1986 della Corte costituzionale, in *Le Regioni*, 1987, p. 385 ss.; A. D'ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. collaborazione fra Stato e Regioni?*, nota alla sent. n. 517 del 1987, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p. 3381 ss.; ID., *Regione (in generale)*, cit., p. 343 ss. (in particolare nota n. 153).

¹²³ «[...] il principio si caratterizza per la qualità del rapporto che lo lega alla normativa di dettaglio, sia che esso pretenda in qualche modo di riassumere indirizzi e criteri direttivi di quest'ultima, sia che – invece – le si contrapponga, esprimendo una linea di espansione alternativa. [...] Il principio espresso esige la ricognizione delle sue potenzialità creative di un indirizzo normativo futuro o, rispettivamente, riassuntive di un *trend* già in atto, mentre quello inespresso vuole essere individuato, appunto, per progressiva generalizzazione di una serie di dati di dettaglio desunti dall'ordinamento vigente, ovvero estrapolabili dall'interprete, da una singola e puntuale determinazione normativa comunque ritenuta sufficiente a congetturare la presenza di un principio di diritto»; così S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., p. 2426-2427. In senso più ampio, sui *principi generali del diritto* cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico*, Pisa, 1941, p. 175 ss.

¹²⁴ Cfr. A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e "materia" costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999, p. 68, che parla di «un "gioco" complesso ed intricato di reciproca, incessante alimentazione semantica: dalla Costituzione alle leggi (di questo o quel tipo o sottotipo) e dalle leggi alla costituzione, lungo l'asse che tutte le unisce e che prende corpo e sostanza negli *interessi* di cui le singole fonti, ciascuna secondo la propria natura, sono chiamate a prendersi cura».

- a sistematizzare e a colmare le lacune di un quadro che, sulla base dei soli elementi richiamati, non poteva non presentarsi, sotto molti aspetti, frammentario ed incompleto¹²⁵. Il dato giurisprudenziale gioca dunque un ruolo essenziale ai fini dell'emersione del principio di leale collaborazione, così come è avvenuto per il rafforzamento della *Bundestreue*¹²⁶ nell'ambito delle relazioni tra diversi livelli territoriali in Germania o per i principi analoghi che trovano spazio in altre esperienze europee¹²⁷.

Si sono richiamate in precedenza, nel capitolo I, le previsioni costituzionali che potevano essere lette come deroghe, più o meno significative, all'impostazione garantista dell'originario Titolo V, Parte II della nostra Carta fondamentale. Ad alcune di esse giurisprudenza e dottrina si sono, con diversità di accenti, richiamate al fine di rinvenire un fondamento costituzionale di quel principio cooperativo che, in maniera sempre più consistente, è andato caratterizzando i rapporti tra centro e periferia.

Il fatto che le prime enunciazioni giurisprudenziali relative all'esigenza di collaborazione e coordinamento fra livelli territoriali di governo siano state formulate in riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni speciali ha portato parte della dottrina a valorizzare (oltre che alcune – poche -

¹²⁵ Non a caso M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1321, definisce la Corte costituzionale come *protagonista della fortuna del cooperativismo*. Offrono una puntuale ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale del principio di leale collaborazione D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2005, p. 89 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., p. 429 ss.

¹²⁶ Sulle differenze tra principio di leale collaborazione e *Bundestreue* – dovute ai diversi contesti in cui tali principi si collocano – cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 106 ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995.

¹²⁷ Anche per le esperienze del Belgio e della Spagna si rinvia a R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit. Sul modello cooperativo spagnolo cfr. anche C. BASSU, *Sulle cooperazioni intergovernative: l'esempio spagnolo per il caso italiano*, febbraio 2004, su www.federalismi.it; G. CÁMARA VILLAR, *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, cit., p. 197 ss.

previsioni della Costituzione: artt. 118 comma 2, 119 e 124) il contenuto degli Statuti speciali (anch'essi fonti di rango costituzionale)¹²⁸. Sebbene ad avviso di alcuni Autori¹²⁹ appariva problematica una ricostruzione dell'impianto *generale* del regionalismo italiano muovendo da previsioni relative comunque a forme *speciali* di autonomia, vi era chi sosteneva che «non pare logicamente corretto escludere *a priori* la possibilità che ai fini della individuazione di un principio l'interprete parta da una base anche molto ristretta, se non da una vicenda puntuale e singolare, quando egli assegni argomentatamente ad essa una rilevanza generale tale da situarla al centro dei fatti intraordinamentali e, quindi, da sottrarla alla periferia del quadro di riferimento dallo stesso interprete accettato»¹³⁰. Nei primi generici richiami alla *collaborazione* riscontrabili nella giurisprudenza costituzionale nell'ambito del contenzioso tra Stato e Regioni ad autonomia speciale, la Corte non sembra peraltro preoccuparsi di ancorare a precisi parametri le ricostruzioni offerte¹³¹. Si tratta di formulazioni assai embrionali della

¹²⁸ In particolare S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 152 ss.; ID., *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., p. 2423. Dello stesso Autore cfr. anche Art. 116, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo I, Bologna-Roma, 1985, p. 55 ss. Un richiamo a tale impostazione è ora contenuto anche in S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, pp. 53-54. Sulle intese previste negli Statuti speciali in relazione al principio di leale collaborazione cfr. anche A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., pp. 428-429.

¹²⁹ Cfr., ad esempio, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 281.

¹³⁰ Così S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., p. 2428.

¹³¹ Così ad esempio nella sentenza n. 49 del 1958 sulla potestà legislativa della Regione Sardegna in materia di pesca. La Corte affermava in quell'occasione che «poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato - che è l'unico soggetto del demanio marittimo - mentre gli interessi della pesca sono stati affidati alla competenza esclusiva della Regione, è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione [mio il corsivo] fra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda, che regola l'attività

nozione di collaborazione che, da un lato, non viene ancora percepita come vero e proprio principio di portata generale ma, piuttosto, come esigenza legata agli specifici ambiti materiali rispetto ai quali viene richiamata; dall'altro viene ad affermarsi principalmente quale necessità di integrazione fra diverse sfere di competenza più che di partecipazione regionale a determinati processi decisionali. Vista da tale prospettiva la collaborazione non poteva non essere intesa quale corollario dell'interesse nazionale e di una lettura dell'art. 5 della Costituzione che ne esaltava soltanto la portata di limite (posto in nome dell'unità) all'autonomia regionale. Lentamente tale prospettiva muta: nella sentenza n. 116 del 1967 già si richiama, ad esempio, una collaborazione tra Stato e Regione che deve funzionare, allo stesso tempo, come *presidio dell'unità dello Stato* e come *garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti*¹³². Ma anche in tale

della pesca. Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione [...] può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene».

¹³² Il giudizio di costituzionalità aveva nell'occasione ad oggetto l'art. 3 del D.P.R. 9 agosto 1966, n. 869 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, recupero dei minorati fisici e mentali*), dove si stabiliva che “sono riservate al Ministero della sanità all'alta sorveglianza sugli enti sanitari e le attribuzioni in materia di classificazione degli ospedali nonché i provvedimenti intesi ad assicurare in tutto il territorio nazionale una adeguata assistenza ospedaliera”. Secondo la Regione Friuli-Venezia Giulia tali norme erano da ritenere in contrasto con quelle previsioni statutarie che le attribuivano una potestà legislativa secondaria e concorrente in materia di “igiene e sanità, di assistenza sanitaria e ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici e mentali”. La Corte rigetta la questione, in particolare affermando (punto 2 del *considerato in diritto*) che «la divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è [...] un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti».

occasione la Corte non sembra fornire indicazioni circa le forme entro cui una collaborazione della portata indicata debba svolgersi¹³³.

Più isolato sembra essere rimasto invece il richiamo all'art. 118 della Costituzione contenuto nella sentenza n. 35 del 1972: la decisione merita comunque di essere segnalata in quanto in essa si percepisce chiaramente lo sforzo della Corte di rinvenire un preciso fondamento costituzionale per il modulo cooperativo che essa individua nella propria decisione¹³⁴.

¹³³ Interessante invece il richiamo contenuto nella pronuncia in questione (punto 3 del *considerato in diritto*) all'art. 32 della Costituzione. La Corte afferma: « La riserva allo Stato dei provvedimenti intesi ad assicurare in tutto il territorio nazionale una adeguata assistenza ospedaliera, trova, ad avviso della Corte, il suo fondamento, oltre che nel rispetto dell'interesse nazionale, nell'obbligo che ogni Regione ha di osservare, senza esclusione delle materie per le quali è riconosciuta una competenza legislativa primaria, le riforme economico-sociali della Repubblica, alla quale la Costituzione impone di tutelare la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e di garantire cure gratuite agli indigenti (art. 32), nonché di assicurare a ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere l'assistenza sociale (art. 38), che, in questa sede, comprende, com'è ovvio, l'assistenza ospedaliera. La interpretazione corretta della impugnata norma di attuazione altro non comporta perciò, se non che lo Stato deve poter assicurare su tutto il territorio nazionale un eguale standard di assistenza ospedaliera, integrando o sostituendo quella regionale là dove sia insufficiente o carente». Sembra dunque che ci si trovi davanti ad una delle prime tracce di quel filone giurisprudenziale, di cui si dirà tra breve, che tenderà a riallacciare il principio cooperativo ad una serie di valori (in primo luogo la tutela del paesaggio e della salute) che la Repubblica deve promuovere anche superando le rigide delimitazioni di competenza tra Stato e Regioni.

¹³⁴ Questo l'*iter* argomentativo che la Corte segue nella pronuncia in questione al fine di ricondurre il principio di collaborazione all'art. 118 della Costituzione: «quanto ai compiti che la legge impugnata assegna direttamente agli organi, e quindi al personale dipendente, della Regione, senza utilizzare l'istituto della delega all'Ente, di cui all'art. 118, secondo comma, della Costituzione, non può ritenersi la illegittimità di una normativa che lo disponga. Deve al contrario ammettersi che, nello spirito di una *necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici che, pur nella varia differenziazione di appartenenza, sostengono la struttura unitaria dello Stato*, questo possa utilizzare direttamente, per funzioni minori, specie esecutive, gli uffici ed il personale di tutti gli enti autonomi, compresi quelli delle Regioni. Il principio, rilevabile dal sistema, trova autorevole conferma nell'art. 118, comma terzo, della Costituzione, laddove si dispone che la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali o anche (ed è quello che qui importa) avvalendosi dei loro uffici. E sarebbe assurdo ritenere che quanto può la Regione disporre nei confronti di enti

Con la sentenza n. 175 del 1976 il giudice delle leggi sembra invece particolarmente attento al profilo degli strumenti che permettono effettivamente allo Stato e alle Regioni di cooperare tra loro: l'inestricabile intreccio fra competenze statali e regionali porta la Consulta, nel caso in esame, a richiedere che determinate funzioni vengano esercitate sulla base di un'intesa fra i due enti¹³⁵. Inizia a risultare sempre più chiaro che la separazione fra distinte sfere di competenza su cui sembrava essere stato costruito il sistema regionale italiano non aveva tenuto nel debito conto le numerose interferenze che andavano emergendo nello sviluppo effettivo dei rapporti tra centro e periferia: il bisogno di cooperazione risulterà pertanto legato proprio alla portata dei «vincoli di interdipendenza tra il livello e la dimensione locale degli interessi generali e quelli nazionali degli stessi»¹³⁶; è in relazione alla portata di tali vincoli, non sempre facilmente definibile, che dovrà quindi essere calibrata (dal legislatore in prima battuta, dalla Corte in seconda) la scelta degli strumenti cooperativi necessari.

pur forniti di autonomia, come le Provincie e i Comuni, non possa lo Stato nei confronti di essa» (punto 4 del *considerato in diritto*, mio il corsivo).

¹³⁵ Si riportano alcuni passi della sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 1976: «l'esercizio dei poteri urbanistici [...] incontra [...] un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati. Competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive. [...] Quel che è necessario a tal fine è [...] che l'approvazione del piano regolatore sia condizionata, con riferimento alle parti di esso incidenti sul Parco, ad intervenute intese con il Comune e, per quanto di sua competenza, con la Regione». Si segnala che la pronuncia in questione riguardava un conflitto di attribuzioni sollevato in relazione ad una delibera regionale della Giunta regionale del Lazio: anche nei rapporti Stato-Regioni ordinarie inizia quindi a porsi il problema di una integrazione delle rispettive sfere di competenza.

Sempre in materia di intese cfr. anche la sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 1984.

¹³⁶ Così C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, cit., p. 67. Il richiamo alla leale collaborazione proprio in presenza di momenti di interferenza tra competenze statali e regionali risulterà una costante della giurisprudenza costituzionale in materia (cfr., tra le tante, le sentenze nn. 366/1992, 109/1993, 116/1994, 341/1996, 242/1997, 98/2000).

E' evidente che la giurisprudenza costituzionale sul principio cooperativo assume, nelle decisioni finora richiamate, ancora carattere frammentario e disorganico: a fronte di specifici punti di interesse di qualche singola pronuncia, non sembra ancora possibile una soddisfacente ricostruzione del principio in ordine al suo fondamento costituzionale e ai suoi moduli operativi. Indicativa in tale quadro è anche la sentenza n. 219 del 1984: la pronuncia è senza dubbio rilevante, anche se in essa la Corte (punto 18 del *considerato in diritto*) esprime quale mero *auspicio* «che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali».

La situazione sembra mutare quando, verso la metà degli anni '80, la Corte inizia a richiamare quale fondamento costituzionale del principio collaborativo alcuni valori che, avendo la Costituzione conferito loro uno *straordinario rilievo*, devono essere perseguiti dalla Repubblica nel suo complesso anche attraverso forme di coordinamento fra i diversi livelli territoriali di Governo¹³⁷. E' così che la Consulta giunge a richiamare, nella

¹³⁷ Si afferma ad esempio nella sentenza n. 94 del 1985 (punto 3 del *considerato in diritto*): «Il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.). Senza che qui occorra svolgere una compiuta esegesi del citato disposto costituzionale, basta rilevare come, in forza di esso, il perseguimento del fine della tutela del paesaggio (e del patrimonio storico ed artistico nazionale) sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano. Ed è di piana evidenza che così debba essere, volta che, in via generale, la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta imm modificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente. Si vuol dire con ciò che, fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di

sentenza n. 359 del 1985, un *principio di leale cooperazione reciproca* nei rapporti fra i due enti, «la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione»¹³⁸. L'importanza, anche simbolica, della decisione appare notevole: si parla espressamente di un principio di leale cooperazione, lo si riporta ad una precisa norma costituzionale (l'art. 9 Cost.) e si individua, in relazione al caso specifico, uno strumento - il dovere di mutua informazione - che quel principio direttamente mira a realizzare. Sembra, in altri termini, che tutti gli elementi fino a quel punto emersi confusamente dalla giurisprudenza costituzionale si

esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio». Anche nella sentenza n. 359 dello stesso anno (di cui si dirà tra breve) la Corte sottolinea come l'art. 9 della Costituzione «erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore» (punto 4 del *considerato in diritto*). Nella sentenza n. 151 del 1986 (su cui cfr. anche le osservazioni di A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, parte I, 1986, p. 1039 ss.) si parla ancora del paesaggio come di un valore «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro» (punto 4 del *considerato in diritto*), mentre nella n. 341 del 1996 lo stesso viene significativamente qualificato come «un valore etico-culturale che trascende la competenza della Regione in materia urbanistica e nella cui realizzazione sono impegnate tutte le pubbliche amministrazioni e, in primo luogo, lo Stato e le Regioni, ordinarie o speciali, in un vincolo reciproco di cooperazione leale» (punto 4 del *considerato in diritto*). Sul punto cfr. anche la sentenza n. 344 del 1987

¹³⁸ Scambio di informazioni che è peraltro previsto, come sottolinea la stessa Corte nel prosieguo della motivazione della sentenza n. 359 del 1985 (punto 4 del *considerato in diritto*), tanto nell'ultimo comma dell'art. 3 della legge n. 382 del 1975 (in relazione alla funzione di indirizzo e coordinamento - sul punto cfr. *infra*, § 3.1) sia nella normativa «concernente l'attuazione di un altro valore primario dell'ordinamento: quello della salute (art. 32 Cost.)» (il riferimento è in questo caso all'art. 5, ultimo comma, della legge n. 833 del 1978). Un riferimento più specifico alla tutela della salute può rinvenirsi nella sentenza n. 294 del 1986: anche in questo caso la Corte parla di un principio di leale cooperazione «assistito da particolare operatività in caso di valore costituzionale alla cui realizzazione siano chiamati Stato e soggetti di autonomia» (punto 3 del *considerato in diritto*).

vadano gradualmente ordinando, dando al principio dei contorni sempre più definiti¹³⁹.

Il passo successivo che la Corte compie nel lungo processo di elaborazione del principio di leale collaborazione consiste nel riportarne il fondamento non più a specifici valori (sebbene, come detto, di *straordinario rilievo*) ma a norme costituzionali di portata più ampia, non settoriale e quindi potenzialmente idonea ad estendere l'incidenza del principio cooperativo al complessivo assetto dei rapporti tra centro e periferia. Ed ecco che dunque, nella sentenza n. 214 del 1988, si profila la necessità di «una rete di raccordi che esige la previsione, da parte dello Stato, di misure in grado di conferirle quel minimo di uniformità e di coordinamento, in mancanza del quale le finalità di efficienza e di buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamate dall'art. 97 Cost.,

¹³⁹ A riprendere le linee argomentative della sentenza n. 359 del 1985 sarà la n. 151 dell'anno successivo. La Corte, chiamata a pronunciarsi sul d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale" (convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431), affermava che «i problemi concernenti il rapporto fra competenze statali e competenze regionali che una siffatta tutela paesaggistica pone all'interno di sé medesima e nei confronti dell'urbanistica, e, tramite questa, di altre discipline, non sono ignorati dalla nuova normativa, la quale [...] accoglie in proposito soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione [...]: principio che, quando si tratti di attuare un valore primario, può acquistare, in ordine al raccordo suindicato, più ampie possibilità di applicazione» (punto 4 del *considerato in diritto*). Nel caso specifico la Consulta coglie la natura collaborativa della legge impugnata (e anche sulla base di tale valutazione rigetta le questioni di legittimità costituzionale sollevate) nel fatto che «quanto all'esigenza di raccordare competenze regionali e competenze statali, la nuova normativa, mentre ridisciplina le prime e incrementa le altre in vista dell'allargamento e potenziamento della tutela paesistica, vi provvede istituendo fra esse un rapporto di concorrenza, strutturato in modo che quelle statali sono esercitate (solo) in caso di mancato esercizio di quelle regionali e (solo) in quanto ciò sia necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela» (punto 5 del *considerato in diritto*). Si può dire che in questo caso è il carattere *sussidiario* dell'intervento statale che permette di trovare un soddisfacente punto di equilibrio fra istanze unitarie e autonomistiche.

resterebbero obiettivi lontani e irraggiungibili»¹⁴⁰. A rendere ancora più significativa tale pronuncia è il fatto che, vertendosi in materia di “Ristrutturazione e potenziamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e degli uffici veterinari, di confine, di porto, di aeroporto e di dogana interna”, la Corte avrebbe forse potuto, con qualche sforzo argomentativo, fare riferimento al valore della tutela della salute espresso nell’art. 32 della Costituzione, mantenendosi così nel solco delle sue precedenti decisioni.

¹⁴⁰ Così nella decisione richiamata, al punto 3 del *considerato in diritto*: la Corte, nell’analisi delle previsioni del d.lgs. n. 614 del 1980, evidenziava anche come questo contenesse «formule sufficientemente ampie ed elastiche che permettono agli uffici statali e a quelli regionali di adottare nei loro reciproci rapporti svariate misure di raccordo o di coordinamento paritario - come, ad esempio, le intese, le consultazioni, le richieste di parere, le convenzioni, le informazioni reciproche -, le quali sono in perfetta armonia con il principio fondamentale della “leale cooperazione”, che questa Corte, con giurisprudenza costante e ormai consolidata [...], ritiene essere alla base dei rapporti tra Stato e regioni, e, in particolare, di quelli fra essi ordinati su base paritaria, cioè i c.d. rapporti orizzontali» (mio il corsivo). Sulla sentenza n. 214 del 1988 si vedano le osservazioni di A. COSTANZO, *Collaborazione fra Stato e Regioni e buon andamento dell’amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, parte I, 1988, p. 815 ss. Più in generale, cfr. anche C. PINELLI, *Art. 97*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *La pubblica amministrazione. Art. 97-98*, Bologna - Roma, 1994, p. 127 ss.

Anche nella sentenza n. 139 del 1990 la Corte sembra riportare le esigenze cooperative del sistema all’art. 97 Cost. Dopo aver affermato la sussistenza di una separazione fra sistema statistico statale e regionale (essendo questi funzionali all’esercizio delle competenze così come costituzionalmente ripartite) e che pertanto non può pretendersi «in via di principio che i soggetti del sistema statistico nazionale siano giuridicamente tenuti a scambiare i dati informativi iniziali con i soggetti di un sistema statistico regionale, e viceversa», la Corte costituzionale afferma che «questa separazione, operante come regola, è, tuttavia, significativamente limitata dal principio costituzionale del buon andamento (art. 97 della Costituzione), il quale - imponendo una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti, al fine di prevenire inutili duplicazioni o sprechi nelle attività delle predette amministrazioni pubbliche - comporta che le regioni, non soltanto abbiano un “accesso diretto” al Servizio statistico nazionale [...], ma soprattutto possano utilizzare nel modo più produttivo possibile per le statistiche d’interesse regionale i dati informativi raccolti in attuazione dei programmi di rilevazione di interesse nazionale» (punto 11 del *considerato in diritto*).

In una sentenza di poco successiva (la n. 470 del 1988) la Consulta invece, in una motivazione alquanto succinta, si richiama «alle esigenze della “leale cooperazione” fra le componenti essenziali dello Stato regionale, che deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra organi statali e regionali in un’amministrazione pubblica ispirata, a norma dell’art. 5 Cost., al riconoscimento delle autonomie nell’ambito di un disegno unitario»; e, concludendo la sua argomentazione, la Corte non manca di sottolineare «l’opportunità di intese, di accordi o di convenzioni tra lo Stato e le regioni interessate, allorquando dall’avvalimento degli uffici regionali derivino, per questi ultimi, particolari oneri ovvero particolari problemi incidenti sullo svolgimento delle proprie funzioni»¹⁴¹.

Sebbene la Corte sempre più di frequente ponga il principio cooperativo alla base delle proprie decisioni, non sempre – anzi raramente – si preoccupa di continuare a ribadire il fondamento costituzionale¹⁴²: nonostante questo la leale collaborazione viene oramai richiamata quale principio «cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni»¹⁴³, che «deve in ogni caso informare, ancorché non sia

¹⁴¹ Così al punto 2 del *considerato in diritto* della decisione richiamata. Più in generale, la Corte sembra invocare il superamento di una rigida impostazione duale ogni qualvolta ci si trovi «in ambiti oggettivi caratterizzati da un complesso intreccio di competenze concorrenti dello Stato, delle regioni (o delle province autonome) e degli enti locali, in ragione del quale si impongono fra i predetti soggetti adeguate forme di collaborazione in ossequio al generale principio di leale cooperazione» (così la sentenza n. 366 del 1992, al punto 3 del *considerato in diritto*). Cfr. nello stesso senso anche le sentenze della Consulta nn. 109/1993, 408/1998 (quest’ultima con nota di A. ANZON, «Leale collaborazione», *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 3531 ss.). Il rapporto fra leale collaborazione e art. 5 della Costituzione italiana è riaffermato nella importante sentenza n. 437 del 2001.

¹⁴² Sul punto cfr. S. DE GÖTZEN, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale collaborazione*, nota a Corte cost. n. 232 del 1991, in *Le Regioni*, 1992, p. 705 ss.

¹⁴³ Cfr. ad esempio le sentenze nn. 204/1993 e 116/1994; nello stesso senso si veda anche la sentenza n. 381 del 1996.

esplicitamente richiamato dalla legge»¹⁴⁴, i loro rapporti reciproci. La portata costituzionale del principio – e quindi la sua idoneità ad incidere sulla stessa conformazione della legge statale – sembra oramai fuori discussione¹⁴⁵.

Il diverso ancoraggio del principio di leale collaborazione all'art. 97 o all'art. 5 della Costituzione non sembra però privo di importanti implicazioni che vanno ad influire sulla valutazione complessiva del modello regionalistico italiano. Il riferimento all'art. 97 sembrerebbe infatti legato ad una dimensione *efficientistica* che, da un lato, tende a porre l'accento molto di più sulla necessità dell'intervento statale, al fine di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, che non su quella di assicurare la partecipazione regionale; dall'altro, sembra incentrarsi sul solo versante delle funzioni amministrative. Viceversa, riportare il principio di leale collaborazione all'art. 5 potrebbe comportarne una lettura in chiave *autonomistica*, nel senso che si va senza dubbio a porre maggiormente l'accento sul momento della partecipazione regionale¹⁴⁶, considerata funzionale a quel *riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario*, che dovrebbe avvenire – è opportuno ricordarlo – anche grazie ad un *adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione*. In tale ottica potrebbe non essere considerato un caso che il richiamo all'art.

¹⁴⁴ Così la sentenza della Corte costituzionale n. 408 del 1998 (punto 16 del *considerato in diritto*).

¹⁴⁵ La portata costituzionale del principio è peraltro espressamente richiamata nella sentenza della Corte n. 550 del 1990. Se la Consulta ha successivamente evitato, in molte occasioni, di ripetere il riferimento al rango costituzionale del principio è probabilmente perchè questo poteva ormai essere considerato un dato acquisito (sul punto cfr. A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit. p. 435). Ed infatti, nel sollevare davanti a sé, con ordinanza n. 42 del 2001, questione di legittimità costituzionale di alcune previsioni normative inseriva fra i parametri violati anche il principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni.

¹⁴⁶ Cfr. sul punto A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit. p. 426, che legge nella iniziale cautela della Corte nel riportare il principio cooperativo all'art. 5 proprio una volontà di negare allo stesso una valenza *bidirezionale*, che giocasse cioè a favore non solo dello Stato ma anche delle Regioni.

5 della Costituzione, quale fondamento del principio cooperativo, si rinvenga assai spesso nelle prospettazioni della difesa delle Regioni¹⁴⁷. Anche la Corte sembra comunque oramai giunta alla configurazione di un «principio costituzionale di leale cooperazione che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione»¹⁴⁸: il definitivo ancoraggio del principio cooperativo a tale norma costituzionale può dunque essere considerato come un altro fondamentale momento dell'evoluzione del nostro regionalismo, segnale di un diverso modo di intendere la leale collaborazione e, quindi, il complesso delle relazioni tra Stato e Regioni.

3. I profili della leale collaborazione nell'esperienza regionale italiana.

Alla luce delle osservazioni svolte e delle decisioni della Corte costituzionale richiamate, si cercherà di illustrare sinteticamente la connotazione che il principio di leale collaborazione ha assunto nel sistema

¹⁴⁷ Cfr. ad esempio la sentenza n. 313 del 2001 dove la difesa della Provincia autonoma di Bolzano si richiama alla leale cooperazione «che trova fondamento nell'art. 5 della Costituzione, ed é fondamentale principio di regolazione dei rapporti fra Stato, Regioni e Province autonome» (punto 1 del *ritenuto in fatto*).

¹⁴⁸ Così si legge nella sentenza n. 19 del 1997. La pronuncia è particolarmente interessante in quanto, intervenendo sull'ammissibilità di un *referendum* abrogativo, il principio di leale collaborazione viene dichiaratamente considerato espressione di quel *limite gerarchico* esplicitato fin dalla sentenza n. 16 del 1978. Anche nella sentenza n. 242 dello stesso anno la Consulta (punto 4 del *considerato in diritto*) parla di un «principio di leale cooperazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi [...]. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adequa i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate».

italiano (pre-riforma del 2001) utilizzando come paradigma i quattro profili ricostruttivi individuati nel § 1 del presente capitolo.

3.1. Il profilo *strutturale*.

Si è già fatto riferimento alle due inscindibili facce del principio di leale collaborazione. Esso, in primo luogo, porta ad individuare i *momenti* in cui emerge l'*esigenza* di leale collaborazione; allo stesso tempo impone che a quell'esigenza si faccia fronte attraverso adeguati strumenti collaborativi, che prevedano cioè il coinvolgimento – più o meno intenso a seconda dei casi - degli enti le cui posizioni risultano coinvolte in relazione alle scelte che si compiono in riferimento alle esigenze emerse. Il principio di leale collaborazione, quindi, se da un lato giustifica (in funzione *statualistica*) l'*ingerenza* del livello di governo superiore, allo stesso tempo impone (in funzione *autonomistica*) il ricorso ad uno strumento di raccordo. Si potrebbe dire che la necessità di integrazione definisce lo *spazio* della collaborazione; lo strumento riempie tale spazio. L'apertura di spazi di integrazione senza che siano previsti strumenti per riempirli si tradurrebbe in una integrazione solo fittizia, semplice mezzo di affermazione della supremazia del livello di governo più forte (quello statale).

Già la Costituzione del 1948, come visto, prevede alcuni significativi momenti in cui la rigida separazione di competenze deve lasciare spazio a processi di integrazione, pensati essenzialmente al fine di soddisfare le istanze unitarie del sistema. Un modello cooperativo, per essere considerato tale, non può però limitarsi a prevedere momenti di integrazione fra sfere distinte, senza poi predisporre gli strumenti che realizzino in concreto quella integrazione fra l'intervento statale e quello regionale. In questo modo, infatti, quelle che possono apparire ad una prima analisi deroghe all'impostazione duale altro non sarebbero che previsioni normative volte,

anch'esse, a definire *rigidamente* e *indefinitamente* (e ciò costituisce un grave pericolo per l'autonomia regionale) i separati ambiti di competenza.

E' proprio sotto il profilo della carenza di strumenti cooperativi che la Costituzione, nel suo testo originario, appare fortemente legata ad una impostazione duale dei rapporti Stato-Regioni. Al di là dei casi (troppo sporadici o poco efficaci) di partecipazione delle Regioni a funzioni statali (cfr. capitolo I, § 2.1), essa non prevedeva forme di raccordo organico o convenzionale idonee a generare un costante collegamento tra centro e periferia. Mancava, in particolare, una sede istituzionale d'incontro tra istanze statali e regionali. Molto diverso sarebbe stato – anche a livello formale - l'impianto del nostro regionalismo se fosse stato previsto un Senato concepito, a prescindere dalla sua elezione su *base regionale*¹⁴⁹, quale vera e propria Camera delle Regioni¹⁵⁰.

La graduale deviazione del modello originario dalla logica duale, dunque, imponeva in primo luogo di dotare il sistema di strumenti di collaborazione. Prassi e legislazione, con l'avallo degli interventi di razionalizzazione della giurisprudenza costituzionale, sono dovute

¹⁴⁹ Come è noto, l'indicazione in tal senso dell'art. 57 della Costituzione è stata utilizzata semplicemente come criterio per il riparto del territorio nazionale in circoscrizioni elettorali.

¹⁵⁰ Nel progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75, l'art. 55, co. 3 prevedeva che «I senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età». Si trattava di una norma che sicuramente avrebbe rafforzato il collegamento della Camera con le Regioni, permettendo a queste ultime di far pervenire le loro istanze a livello centrale più agevolmente (cfr. la relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana del Presidente della Commissione dei 75 on. Ruini, p. 10). Nel testo definitivo della Costituzione è prevalsa invece una visione secondo cui il bicameralismo risponde principalmente all'esigenza «che la legge trovi, attraverso il vaglio di una seconda Camera, una sua maggiore elaborazione e un maggiore suo perfezionamento» (così l'on. Laconi, seduta del 24 settembre 1947, A. C., p. 471). Sulle diverse proposte in merito alla struttura del Senato e sulle vicende che portarono alla formulazione definitiva dell'art. 57 della Costituzione cfr. le puntuali indicazioni contenute in A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, Vol. II, Padova, 2003, p. 42 ss. (nota n. 3).

intervenire, nello sviluppo materiale del regionalismo italiano, principalmente su questo versante, al fine di evitare che l'esigenza di integrazione si traducesse in una mortificazione dell'autonomia. In quest'ottica vanno letti il sorgere spontaneo di numerosi organismi a composizione mista, gradualmente riordinati in via legislativa e confluiti nel sistema delle Conferenze, e i molteplici moduli di collaborazione convenzionale a cui gli atti normativi statali, sempre con maggiore frequenza, anche se in modo disorganico, hanno fatto ricorso (*scambio di informazioni, consultazioni, pareri, convenzioni, intese, accordi, accordi di programma*)¹⁵¹. Alcuni di tali strumenti (in particolare *pareri, intese, accordi e scambio di dati e informazioni*) sono poi stati disciplinati, anche più organicamente, nel quadro dei compiti delle Conferenze fissati dal d.lgs. n. 281 del 1997 (cfr. artt. 2, 3, 4, 6, 8).

Ma l'apporto integrativo-attuativo del modello regionale generato dagli interventi legislativi e giurisprudenziali non va trascurato neanche sul versante della definizione di nuovi punti di contatto tra sfera statale e sfere regionali, non prefigurati dal testo costituzionale.

Si pensi all'introduzione, in via legislativa, dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni (così come quelli di Stato e Regioni nei confronti degli enti locali¹⁵²): questi, pur non previsti formalmente dalla Costituzione del 1948, hanno trovato riconoscimento nella normativa primaria, mentre la Corte costituzionale è in numerose occasioni intervenuta in relazione ad alcuni profili problematici dell'istituto¹⁵³. Una disciplina

¹⁵¹ Per una dettagliata ricostruzione dei moduli collaborativi affermatasi fino al 1980, cfr. S. CASSESE - D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, p. 398 ss.

¹⁵² Sui poteri sostitutivi in relazione alle funzioni e ai compiti degli enti locali, si veda l'art. 48 della legge n. 142 del 1990 e, in particolare, la disciplina contenuta negli artt. 136 e 137 del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (d.lgs. n. 267 del 2000).

¹⁵³ Ci si riferisce in questa sede alla sostituzione statale nel solo ambito dell'esercizio delle funzioni amministrative. Non sono invece riscontrabili, almeno fino alla

normativa di ampia portata relativa ai poteri sostitutivi statali si è andata affermando in un primo momento soltanto in relazione a due ambiti: quelli relativi agli obblighi comunitari¹⁵⁴ e alle funzioni amministrative delegate¹⁵⁵. A fronte della mancanza di una disciplina generale dei poteri

riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, previsioni normative circa un potere sostitutivo dello Stato a livello legislativo. E' anche vero che, di fatto, tale forma di sostituzione può considerarsi realizzata attraverso le leggi cornice che, con l'avallo della Corte costituzionale, possono dettare nelle materie di potestà concorrente sia i principi fondamentali sia una disciplina di dettaglio cedevole. Sul punto cfr. P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1327 (che a tal proposito parla di «una sorta di potere sostitutivo preventivo [...] nei confronti di una eventuale inerzia legislativa regionale»); C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1366 ss. Un vero e proprio potere sostitutivo *legislativo* sembra disciplinato dall'art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997: nei casi in cui le Regioni non abbiano approvato, entro sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi di conferimento di funzioni alle stesse, le leggi che contengono la «puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa [...] il Governo è delegato ad emanare, [...] sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra regioni ed enti locali le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale».

¹⁵⁴ La prima disciplina volta a regolamentare, in via generale, l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato in caso di inerzia regionale comportanti inadempimenti agli obblighi comunitari, è contenuta nell'art. 6, comma 3 del D.P.R. n. 616 del 1977: tale previsione richiedeva una doppia delibera del Consiglio dei ministri: la prima, sentite la Commissione parlamentare per le questioni regionali e la Regione interessata, per fissare a quest'ultima un congruo termine per provvedere; la seconda, perdurando l'inerzia regionale alla scadenza del termine fissato, per l'adozione concreta dell'intervento sostitutivo. Alla previsione richiamata rinviava successivamente la legge n. 86 del 1989 (art. 11), che introduceva anche alcune innovazioni in materia. Interventi sostitutivi sempre in relazione ad inadempimenti ad obblighi comunitari erano stati in precedenza previsti settorialmente: in materia di agricoltura, ad esempio, dall'art. 27 della legge n. 153 del 1975 e dall'art. 2 della legge n. 352 del 1976.

¹⁵⁵ In tal senso l'art. 2 della legge n. 382 del 1975, al quale rinviava peraltro anche l'art. 4 co. 3 del D.P.R. n. 616 del 1977. In questo caso l'intervento sostitutivo era prescritto: in relazione ad una *persistente* inattività degli organi regionali nell'esercizio di funzioni amministrative delegate; qualora queste comportassero adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi; su deliberazione del Consiglio dei Ministri, a seguito della proposta del Ministro competente. Successivamente tale schema, sempre in riferimento alle sole *funzioni delegate*, è stato richiamato anche dall'art. 2, comma 3, lett. f) della legge n. 400 del 1988.

sostitutivi anche in relazione alle funzioni amministrative proprie delle Regioni, la Corte, una volta riconosciuto come legittimo il ricorso ad essi, ha cercato di ricostruire in tale ambito, attraverso le sue pronunce, quelle specifiche condizioni che in concreto permettevano di configurare tali forme di intervento statale come non illegittime¹⁵⁶. L'attenzione si è così gradualmente spostata dal piano del *tipo* di funzioni amministrative su cui i poteri sostitutivi andavano ad incidere a quello degli *interessi* che essi andavano a salvaguardare¹⁵⁷. Anche in tale mutamento di prospettiva può cogliersi in modo evidente il passaggio da una logica ancora legata ad un riparto duale delle competenze (le funzioni amministrative proprie delle Regioni non potevano essere intaccate dai poteri sostitutivi perchè separate e garantite dalla sfera statale) ad una volta invece a favorire l'affermazione di dinamiche di integrazione¹⁵⁸. In tale direzione, sia nella legislazione statale che nelle decisioni della Consulta, si percepisce chiaramente il bisogno di far fronte ad una duplice esigenza: da un lato quella di rafforzare gli spazi di operatività dei meccanismi di sostituzione a fini di salvaguardia delle istanze unitarie del sistema; dall'altro quella di definire, in modo

¹⁵⁶ Per una puntuale ricostruzione dello sviluppo normativo e giurisprudenziale dei poteri sostitutivi cfr. G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, p. 13 ss.; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1360 ss.

¹⁵⁷ E così, a prescindere da quale fosse di volta in volta la funzione sostituita, l'intervento statale è stato ritenuto ammissibile quando fossero in gioco valori costituzionali primari o interessi nazionali non frazionabili; sul punto cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1363. Tale tendenza ha portato fino al punto di ammettere un potere sostitutivo statale anche slegato dall'accertamento dell'inerzia regionale e fondato sulla sola *urgenza a provvedere* (si veda ad esempio la sentenza della Corte costituzionale n. 304 del 1998); in senso critico rispetto a tale evoluzione dell'istituto cfr. P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/1992, p. 344 ss.

¹⁵⁸ Cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1362, che evidenzia le relazioni intercorrenti, nell'esperienza regionale italiana, fra lo sviluppo dei poteri sostitutivi e l'affermazione di un modello collaborativo dei rapporti tra Stato e Regioni.

chiaro e puntuale, i limiti - *presupposti e procedure* - entro cui il ricorso ad essi deve essere contenuto¹⁵⁹. Il percorso in questa sede sommariamente

¹⁵⁹ Cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1362, che sottolinea come il «ruolo creativo della giurisprudenza costituzionale, che nel tempo ha assecondato, ma anche corretto, gli orientamenti del legislatore statale, si è sviluppato seguendo i due fili ricostruttivi dell'istituto: i presupposti sostanziali che legittimano l'intervento surrogatorio statale da un lato, ed i requisiti procedurali al loro esercizio dall'altro».

La giurisprudenza costituzionale sui poteri sostitutivi è assai vasta: si possono qui richiamare, tra le tante, le sentenze nn. 142/72, 182/76, 81/79, 31/83, 153/86, 177/86, 304/88; una delle pronunce più significative in materia può senza dubbio essere considerata la n. 177 del 1988. Con tale decisione (relativa ad una ipotesi di sostituzione prevista dall'art. 5 della legge n. 892 del 1984, in materia di gestione di farmacie rurali) la Corte cerca di indicare (punto 5.2 del *considerato in diritto*) in maniera puntuale i limiti entro cui l'intervento sostitutivo è ammissibile quando si vada ad incidere su funzioni proprie delle Regioni, rispetto alle quali «il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a sé un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita». In tali casi, il potere sostitutivo potrà considerarsi legittimo: a) quando è «esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato»; b) quando è «legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale»; c) se è esercitato «da un'autorità di governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale (ovvero sovranazionale o internazionale)»; d) quando il suo esercizio è «assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della "leale cooperazione", che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi [...] nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione [...]. E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità tra i presupposti che, nello specifico caso in considerazione, legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale». La necessità di garanzie procedurali sembra peraltro implicita nella definizione che la Corte, nella sentenza in esame, offre del *controllo sostitutivo*, considerato «un istituto

descritto risulta consolidato e risistemizzato, nel rispetto degli apporti giurisprudenziali in materia, dall'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998, che per un verso (co. 1) conferma il ricorso all'istituto con riferimento generale «alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali», ogniquale volta l'inattività di tali enti «comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali»; per l'altro (co. 1, 2 e 3) circonda il ricorso alla sostituzione di una serie di garanzie procedurali¹⁶⁰.

Per la funzione di indirizzo e coordinamento¹⁶¹ e per la progressiva definizione, anche a livello giurisprudenziale, della sua portata può essere

presente in svariati settori del diritto pubblico, consistente in un potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure uno investito di una funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi»: in particolare è il riferimento alla *persistente inattività* che sembra presupporre la predisposizione di strumenti volti ad una verifica della stessa (ad esempio: la diffida ad adempiere entro un congruo termine).

In particolare, sulla leale collaborazione in rapporto ai poteri sostitutivi, cfr. anche le sentenze della Corte costituzionale nn. 49/1991, 386/1991, 381/1996.

¹⁶⁰ Deve infatti, in primo luogo, essere assegnato all'ente inadempiente un *congruo termine* per provvedere; solo una volta decorso tale termine, il Consiglio dei ministri può procedere, *sentito il soggetto inadempiente*, alla nomina di un commissario che provvede in via sostitutiva; in casi di assoluta urgenza, si è dispensati dal seguire la procedura descritta, potendo il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio e sentito il Ministro competente, adottare direttamente il provvedimento sostitutivo che però, in tali casi, deve essere *immediatamente comunicato* alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (allargata ai rappresentanti delle comunità montane) che possono chiederne il riesame a norma dell'art. 8, comma 3 della legge n. 59 del 1997.

¹⁶¹ Sulla funzione di indirizzo e coordinamento cfr. L. CARLASSARE, *L'indirizzo e coordinamento secondo la Corte costituzionale*, in *Quaderni regionali*, n. 2-3/1987, p. 383 ss.; G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 228 ss.; P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, cit., p. 338 ss.; ID., *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 338 ss.; G. FALCON, *Varianti giurisprudenziali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1989, p. 207 ss.

condotto un discorso analogo¹⁶². Una volta ritenuto compatibile l'istituto con l'impostazione costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni, configurandolo come «il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell' "interesse nazionale e di quello di altre regioni", che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale»¹⁶³, il problema si è spostato sulla definizione legislativa¹⁶⁴ e giurisprudenziale dei limiti entro

¹⁶² Sulla strutturale diversità fra funzione statale di indirizzo e coordinamento e poteri sostitutivi, pur in presenza di profili di carattere funzionale che permettono di avvicinare la *ratio* dei due istituti, cfr. G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, cit., pp. 18-19; R. BIN, *La funzione di indirizzo e coordinamento – il potere sostitutivo*, in A. BARBERA – L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, p. 107 ss.; P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, cit., p. 1326, dove in particolare si afferma che il potere sostitutivo, «sia pure con un significato diverso e una portata diversa, risponde alla stessa finalità della funzione di indirizzo e coordinamento: anche il potere sostitutivo serve a garantire la coerenza complessiva di un sistema, là dove esso presenta delle smagliature in ordine non all'esercizio delle funzioni regionali, ma al loro mancato esercizio».

¹⁶³ Questa è la soluzione offerta da subito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39 del 1971. In tale occasione il giudice delle leggi era stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della previsione dell'art. 17, lett. a) della legge n. 281 del 1970, nella parte in cui riservava appunto allo Stato, sulle attribuzioni relative alle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione trasferite alle Regioni, «la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del piano economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali [...]». La Corte rigettava la questione, sostenendo tra l'altro (punto 5 del *considerato in diritto*) che la norma impugnata assolveva alla essenziale funzione di assicurare «l'unità di indirizzo che sia di volta in volta richiesto dal prevalere - conforme a Costituzione - di esigenze unitarie, che devono bensì essere coordinate, ma non sacrificate agli interessi regionali [...]». Nella prospettiva adottata dalla Corte, confermata nella sua successiva giurisprudenza, sembra che «la funzione in esame non introduce un limite nuovo all'esercizio delle competenze regionali, ma è strumento per rendere espliciti e operanti i limiti già previsti in Costituzione, a tutela di esigenze unitarie»; così P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 339.

¹⁶⁴ Dopo l'art. 17 della legge n. 281 del 1970, importanti previsioni in merito alla funzione governativa di indirizzo e coordinamento si ritrovano nell'art. 3 delle legge n. 382 del 1975, il cui comma 1 risulta così formulato: «La funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni a statuto ordinario attiene ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari. Detta funzione spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di

cui tale potere poteva essere esercitato¹⁶⁵. E, anche in questo, caso la più importante traccia degli approdi cooperativi dell'istituto¹⁶⁶ possono

legge, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti». Il riferimento al profilo sostanziale delle *esigenze di carattere unitario* e la previsione della necessaria deliberazione del Consiglio dei ministri, appaiono le indicazioni più significative della nuova disciplina: tali requisiti accompagneranno infatti l'istituto nei suoi successivi sviluppi, tanto legislativi quanto giurisprudenziali. E' importante in questa sede ricordare come proprio l'articolo in questione, nel suo ultimo comma, richiami il dovere di mutua informazione: «Gli organi statali e le amministrazioni regionali sono tenuti a fornirsi reciprocamente ed a richiesta, per il tramite del commissario del Governo nella regione, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni». Tale previsione può essere letta come una prima traccia di una conformazione collaborativa dell'istituto (sul punto cfr. anche quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 359 del 1985, punto 4 del *considerato in diritto*).

All'art. 3 della legge n. 281 del 1975 rinvia poi l'art. 4, comma 3 del D.P.R. n. 616 del 1977; anche la legge n. 400 del 1988 contiene dei riferimenti all'istituto in questione, in particolare all'art. 1, comma 3, lett. *d* (in relazione al suo esercizio che deve avvenire mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri) e all'art. 12 comma 5 lett. *b*. Infine, va ricordata la previsione della funzione di cui all'art. 9 commi 5 e 6 della legge n. 86 del 1989. Sulle previsioni della legislazione di settore relative alla funzione di indirizzo e coordinamento si rinvia alle indicazioni contenute in G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, cit., p. 232 ss.

¹⁶⁵ L'atto di indirizzo e coordinamento, se assunto, come spesso accade, in forma amministrativa, deve in primo luogo rispettare il principio di legalità inteso sia in senso formale che sostanziale (cfr. ad esempio le sentenze della Corte costituzionale nn. 150/1982, 338/1989, 389/1989 37/1991, 359/1991): esso dovrà trovare il suo fondamento in una previsione legislativa che sia idonea a «orientare e delimitare la discrezionalità del Governo» (così la sentenza 359 del 1991). E' in questo modo che, tra l'altro, l'atto amministrativo statale potrà incidere e prevalere anche sugli atti legislativi regionali. In secondo luogo, come anticipato, la Corte, seppure con alcune oscillazioni (sulle quali cfr. G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, cit., p. 237) ha ribadito la competenza del Consiglio dei ministri nell'adozione di atti riferibili alla funzione in esame: si vedano in tal senso, tra le molte, le sentenze nn. 111/1975, 304/1987, 408/1998. In particolare con quest'ultima decisione la Corte ha affermato che l'abrogazione espressa (prevista all'art. 8, comma 5, lett. *c* della legge n. 59 del 1997) dell'art. 2, comma 3, lettera *d*, della legge n. 400 del 1988, «volto proprio a stabilire in via generale la competenza del Consiglio dei ministri per l'adozione degli atti di indirizzo [...] appare in contrasto con il principio, di derivazione costituzionale, della necessità di tale competenza» (punto 14 del *considerato in diritto*). Non mancano poi decisioni della Corte in cui l'istituto in questione viene considerato in stretto collegamento con il principio di leale collaborazione: in tal senso, ad esempio, la sentenza n. 1031 del 1988 (su cui cfr. A. COSTANZO, *Nota «a prima lettura» alla sent. n. 1031 del 1988 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*,

considerarsi le riforme Bassanini e, in particolar modo, l'art. 8 della legge n. 59 del 1997¹⁶⁷ (a cui rinvia anche il successivo art. 4 del d.lgs. n. 112 del 1998): con tale previsione l'ordinario ricorso alla funzione di indirizzo e coordinamento è subordinato (co. 1) alla previa «intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, o con la singola regione interessata»¹⁶⁸.

parte I, 1988, p. 5029 ss.). Dal punto di vista sostanziale, invece, l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento non deve mai spingersi fino al punto di precludere del tutto all'autonomia regionale gli spazi di intervento, dovendosi conformare essenzialmente come *potere di direttiva* ed esprimere, appunto, *indirizzi e criteri di coordinamento* (cfr. le sentenze nn. 177/1988, 560/1988, 410/1989, 49/1991, 148/1991, 389/1991, 359/1991); anche in tale ambito non mancano oscillazioni della giurisprudenza. Da ultimo, sempre dal punto di vista sostanziale, l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento deve giustificarsi, come indicato anche nell'art. 3 della legge n. 382 del 1975 richiamato in precedenza, sulla base di interessi *insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale* (cfr. le sentenze nn. 340/1983, 177/1986).

¹⁶⁶ Come per i poteri sostitutivi, anche in questo caso non è mancato chi, discorrendo della *dimensione collaborativa dell'indirizzo e coordinamento*, ha messo in evidenza come «l'evoluzione di questo istituto riflette la graduale transizione dal regionalismo garantista, basato sulla rigida separazione delle competenze, al regionalismo cooperativo, fondato sul principio di leale collaborazione»; così Q. CAMERLENGO, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 340-341; sul punto cfr. anche L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, cit., p. 336.

¹⁶⁷ Nella stessa direzione, prima delle leggi Bassanini, va richiamato anche l'art. 12, comma 5 lett. b) della legge n. 400 del 1988, dove si prevedeva espressamente che la neo-istituita Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome dovesse essere consultata in merito ai «criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento [...]».

¹⁶⁸ La portata dello strumento collaborativo dell'intesa viene peraltro ridimensionata nei successivi due commi: «qualora nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione l'intesa non sia stata raggiunta, gli atti di cui al comma 1 sono adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta» (co. 2); «in caso di urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle procedure di cui ai commi 1 e 2. I provvedimenti in tal modo adottati sono sottoposti all'esame degli organi di cui ai commi 1 e 2 entro i successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali siano stati espressi pareri negativi» (co. 3). La Corte costituzionale, con la sentenza n. 408 del 1998, ha negato peraltro che la previsione che legittima il Governo ad intervenire, nei casi di urgenza,

Tanto in relazione ai poteri sostitutivi quanto alla funzione di indirizzo e coordinamento, emerge così ancora una volta, chiaramente, la duplice valenza della leale collaborazione di cui si discorre in questo paragrafo: in entrambi i casi l'esigenza unitaria richiede un intervento statale teso a superare la rigida separazione fra sfere di competenza statali e regionali/locali, che si manifesta come necessità di integrazione fra le stesse. I limiti che circondano il ricorso ai due istituti assolvono invece la funzione di salvaguardare, in senso collaborativo, la posizione costituzionale degli enti sostituiti, evitando così il rischio che i poteri statali *unificanti* si vadano a configurare esclusivamente quali manifestazioni di supremazia dello Stato. Si noti bene: sebbene la Corte abbia espressamente prescritto che, ai fini del suo intervento (di indirizzo e coordinamento o sostitutivo), lo Stato debba seguire procedure ispirate alla leale collaborazione (finalizzate cioè a coinvolgere nelle decisioni da assumere gli enti territoriali), in senso più ampio si può affermare che anche tutti gli altri limiti fissati al ricorso ai due istituti in questione contribuiscono a delineare un'impostazione complessivamente collaborativa dei rapporti fra Regioni e Stato, riducendo la connotazione autoritativa dell'intervento di quest'ultimo. Ovviamente saranno la portata concreta degli strumenti di raccordo predisposti e, più in generale, la resa del sistema di limiti costruito a rivelare il grado di

prescindendo dall'intesa configuri in sé una lesione del principio di leale collaborazione. Per la Corte costituzionale una connotazione *meno autoritativa e più collaborativa* della funzione di indirizzo e coordinamento rappresenta infatti una linea di sviluppo *possibile* e non una *necessità costituzionale*: infatti «nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta, la previsione di meccanismi in certo senso sostitutivi, o comunque di un potere del Governo di provvedere unilateralmente, sia pure con ulteriori garanzie procedurali, appare necessaria al fine di non lasciare sguarnito di garanzia l'interesse unitario per la cui salvaguardia la legge ha fondato in concreto il potere governativo. L'ipotesi che il Governo utilizzi questa sua facoltà per svuotare di senso la prescrizione dell'intesa, o non rispetti l'esigenza di esplorare effettivamente le possibilità di accordo, attiene alla sfera delle eventualità di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio ove si tenga conto che il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorché non sia esplicitamente richiamato dalla legge, i rapporti reciproci fra Stato e Regioni» (cfr. il punto 16 del *considerato in diritto*).

collaborazione che si realizza nell'ordinamento e la posizione che in esso assumono, nel quadro dei rapporti centro-periferia, gli enti autonomi¹⁶⁹ (ma sul punto si tornerà più diffusamente nei paragrafi successivi).

Va notato peraltro come non sempre alla definizione di nuovi momenti di integrazione si sia accompagnata la immediata predisposizione di adeguati moduli collaborativi, compensativi dell'ingerenza statale negli spazi dell'autonomia regionale. Si pensi, ad esempio, al ruolo assunto dal limite alla legislazione regionale costituito dalle *norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali*¹⁷⁰, formalmente previsto per le sole Regioni speciali ma spesso utilizzato, attraverso il richiamo all'interesse nazionale e con l'avallo della Corte costituzionale, anche alle Regioni ordinarie. In questo modo però quello dell'interesse nazionale «diviene il limite che – nel concreto – si sovrappone a tutti gli altri, fino al punto di oscurare ogni ragione distintiva, rendendola scolastica o meramente verbale»¹⁷¹. Il richiamo a clausole così ampie permette di fatto allo Stato «l'impiego di leggi ordinarie, in nessun modo aggravate sotto il profilo procedurale, per la unilaterale precostituzione di parametri normativi incidenti sulla potestà legislativa piena delle Regioni»¹⁷². E' evidente,

¹⁶⁹ Si vedano, ad esempio, le osservazioni critiche di P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 346 ss., in riferimento alla conformazione dei due istituti in questione nel periodo 1987-1990, che rischiava di portare, ad avviso dell'Autore, «ad una sostanziale negazione del rilievo costituzionale e politico del principio autonomistico» (p. 347).

¹⁷⁰ Sul punto cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 322 ss., dove si sottolinea anche come, nonostante il riferimento alle sole *norme fondamentali* delle riforme di fatto anche le previsioni di dettaglio delle stesse sono state assai spesso configurate come limite all'autonomia regionale.

Sull'ampio problema dei «rapporti tra Regioni e programmazione economica» si sofferma anche V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 498 ss.

¹⁷¹ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 324.

¹⁷² Sono le parole di F. RIMOLI, *Il principio di collaborazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., p. 367 ss. Va ricordato che la Corte non ha però ritenuto sufficiente, ai fini della qualificazione di previsioni legislative quali norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, la «sola apodittica affermazione del legislatore» (così la sentenza n. 219 del 1984, punto 3 del

dunque, come tale questione vada ricondotta ai più ampi problemi della definizione della portata del limite dell'interesse nazionale¹⁷³ e della

considerato in diritto); e che, ancora, ha affermato che «la natura di grande riforma economico-sociale di una normativa non dipende dalla qualificazione che ne dia qualsiasi autorità [...] né dalla stessa qualificazione che la normativa dia a se medesima, ma dalla sua obbiettiva natura, accertabile da questa Corte» (sentenza n. 151 del 1986, punto 8 del *considerato in diritto*); la stessa Corte, però, non sembra poi essere giunta alla identificazione di *test* idonei ad orientare in maniera precisa tale qualificazione, che rimane così rimessa di volta in volta alle valutazioni del giudice delle leggi.

¹⁷³ In relazione al più ampio e pervasivo limite dell'interesse nazionale possono valere osservazioni analoghe a quelle svolte a proposito del cd. *limite delle riforme*: un importante tentativo della Corte di offrire alcuni punti fermi in materia può essere rinvenuto nella già richiamata sentenza n. 177 del 1988 (sulla quale si vedano i commenti di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 631 ss. e di F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi risvolti positivi per l'interesse nazionale?*, in *Le Regioni*, 1988, p. 729 ss.). In tale pronuncia (punto 2.4.1 del *considerato in diritto*) la Corte svolge, in primo luogo, alcune osservazioni generali sul limite dell'interesse nazionale: «a differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto». La Corte sottolinea quindi come, «proprio in considerazione di questa sua particolare natura, l'interesse nazionale, se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali). E, allo stesso modo, la sua potenziale pervasività, fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, potrebbe causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e un'illegittima compressione, se pure circoscritta alle fattispecie disciplinate, dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni (e alle province autonome)». Ecco dunque che si rende necessario procedere, «di fronte all'eccezionale intervento statale nelle materie di competenza regionale (o provinciale) effettuato in nome dell'interesse nazionale, a un controllo di costituzionalità particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore». Anche in questo caso, come per i poteri sostitutivi, la Corte cerca una serie di criteri che vanno a costituire un vero e proprio *test* di verifica della sussistenza effettiva, nel caso concreto, di un interesse nazionale in grado di legittimare la particolare portata

manca, nel sistema italiano, di canali di raccordo tra Stato e Regioni operanti sul piano legislativo. Valutando la questione in una prospettiva più generale, bisogna comunque constatare come il sorgere di numerose sedi informali di raccordo, gradualmente riunite (e poi positivizzate) nel sistema delle Conferenze, è dovuto proprio alla necessità di creare – in presenza di simili manifestazioni di supremazia statale - un *fronte delle Regioni* in grado di porsi quale «interlocutore diretto ed unitario dello Stato persona»¹⁷⁴.

dell'intervento statale. In tale direzione si dovrà valutare: «a) che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale [...]; b) che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (o provinciali) e tuttavia sono necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione (c.d. infrazionabilità dell'interesse [...]); ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato appaia, a una valutazione ragionevole, così imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione così urgente da non poter esser adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome) [...]; c) che, in qualsiasi caso, l'intervento legislativo dello Stato, considerato nella sua concreta articolazione, risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento [...]».

Non sembra peraltro che le indicazioni della Corte possano essere considerate risolutive. L'impressione è che si sia tentato di ovviare ai problemi derivanti dal carattere *elastico* e *relativo* del limite in questione facendo ricorso a criteri di verifica che però si mostrano altrettanto elastici e relativi: il problema, in altri termini, viene semplicemente spostato dalla indeterminatezza del limite all'indeterminatezza dei criteri proposti per valutarlo. Pertanto, nonostante i numerosi sforzi della Corte nella direzione sopra indicata (possono essere qui segnalate, tra le tante, le decisioni nn. 340/83, 165/86, 177/86, 195/86, 49/87, 304/87), anche in questo caso sembra si possa concordare con chi rileva come in materia non siano di fatto emersi «criteri o parametri ben chiari, tali da garantire la certezza del diritto nel riparto delle competenze centrali e locali. Lo sforzo della Corte si risolve piuttosto nel valutare caso per caso se ci trovi in presenza di arbitri legislativi, contraddistinti da irragionevoli usurpazioni delle scelte che altrimenti spetterebbero ai legislatori regionali» (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 328). Sul punto cfr. anche S. STAIANO, *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli standard giudiziali della Corte*, nota a Corte Cost. n. 418 del 1992, in *Le Regioni*, n. 4/1993, p. 1122 ss.

¹⁷⁴ In tal senso V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 499.

3.2. Il profilo *relazionale*.

In dottrina è stato sostenuto che una posizione di assoluta parità di Stato e Regioni costituirebbe un presupposto imprescindibile per il funzionamento di un sistema cooperativo¹⁷⁵: in altri termini, una collaborazione non paritaria non sarebbe tale. Se da un punto di vista astratto-concettuale tale posizione può essere condivisa, trasferendola sul piano dell'analisi dei sistemi statali storicamente individuati mostra i suoi limiti¹⁷⁶. In particolare va tenuto presente che una collaborazione realmente paritaria in tutte le sue molteplici manifestazioni non è in concreto configurabile: lo Stato, infatti, non può mai rinunciare del tutto a quel suo ruolo unificante che, inevitabilmente, lo colloca in una posizione di supremazia rispetto agli enti territoriali. «Il nodo, allora, diventa quello della maggiore o minore *visibilità*

¹⁷⁵ Così A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, cit., p. 46 ss. L'Autore parla, più precisamente, di un *legittimo ruolo di partner eguale* che deve essere riconosciuto ad ogni attore politico-istituzionale. Anche tale posizione risulta in parte attenuata laddove si sostiene (p. 47) che essa non sta necessariamente a significare «che il coordinamento orizzontale debba rimpiazzare quello verticale in ogni rapporto tra centro e periferia. Si tratta piuttosto di due diverse forme di coordinamento, il cui ambito di applicazione dev'essere chiaramente e rigorosamente distinto». Nello stesso senso sembra orientato anche F. RIMOLI, *Il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., p. 372, che, individuando nell'art. 5 della Costituzione la norma che in Italia non permette, «almeno fino a quando [...] resterà immutato, una lettura che disconosca la posizione di non parità tra gli enti voluta dalla Carta [...]», denuncia i rischi che per l'autonomia potrebbe costituire un modello cooperativo che su tale parità non si fonda. Sul punto cfr. inoltre G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 80.

¹⁷⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1320, ad avviso del quale, per l'appunto, quando in gioco c'è lo Stato, l'idea di una cooperazione perfettamente paritaria può valere solo a delineare un *ideal-tipo* non riscontrabile nelle esperienze storiche concrete. Nello stesso senso P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., pp. 480-481, che rileva (p. 481) come anche nell'unico sistema – quello statunitense – dove in linea teorica sembra assente qualsiasi elemento di supremazia, «in via di fatto la supremazia si afferma mediante la maggior forza finanziaria».

di questa supremazia statale, della sua maggiore o minore immanenza nel sistema, che è massima nel caso della cooperazione verticale, minima in quello della cooperazione orizzontale»¹⁷⁷. Si può dunque affermare che la collaborazione tra Stato e altri enti territoriali può rivestire un carattere solo *tendenzialmente paritario*, non essendo possibile escludere del tutto, all'interno di ordinamenti statuali comunque unitari (per quanto composti), momenti in cui la cooperazione si manifesta quale cooperazione *obbligatoria* (o *verticale* o *impropria*) ovvero imposta al fine di salvaguardare le istanze unitarie del sistema e quindi attivabile unilateralmente da parte dello Stato¹⁷⁸, che comunque garantisce forme di partecipazione agli enti substatali (altrimenti ben poco di collaborativo potrebbe essere individuato in tali congegni, che rappresenterebbero solo una manifestazione di una *supremazia statale*¹⁷⁹ *separata*). Quanto detto

¹⁷⁷ Così ancora M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1320, che (pp. 1320-1321) prosegue: «in entrambi i casi siamo ancora entro i confini del modello cooperativo (o, forse meglio, entro due sottomodelli della stessa famiglia), ma è chiaro che il suo profilo sarà assai più alto nella seconda evenienza che non nella prima». Lo stesso Autore, peraltro, afferma successivamente (p. 1323), in leggera dissonanza con il passo da ultimo riportato, che il regionalismo cooperativo «in tanto può funzionare in quanto si strutturi come un modello nel quale la collaborazione sia davvero concepita come collaborazione fra soggetti (almeno formalmente) eguali, non come un modello in cui alcuni degli attori che dovrebbero essere protagonisti recitano sulla scena una parte irrimediabilmente subalterna». In relazione proprio al quadro appena delineato (che è poi quello che tende a descrivere gli assetti del regionalismo italiano) viene da chiedersi se con esso si rimane all'interno di un (cattivo) modello cooperativo (così dovrebbe ritenersi a leggere il passo riportato di p. 1321) o se invece si fuoriesca da tale modello (verso questa soluzione sembra orientato il pensiero espresso a p. 1323). La risposta a tale quesito dovrebbe consentire poi di comprendere se il regionalismo *competitivo* di cui parla l'Autore nelle pagine successive (1334 ss.) sia da considerare un *sottomodello* (o, al limite, una degenerazione) del regionalismo cooperativo oppure un modello a sé stante.

¹⁷⁸ «Il ricorso agli strumenti di cui si tratta, infatti, risulta volontario (cioè rimesso a valutazioni di opportunità politica) solo per quanto concerne lo Stato centrale, ma per gli enti decentrati si traduce in vincoli e prescrizioni di carattere obbligatorio»; così P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., pp. 480-481.

¹⁷⁹ Sulla necessità di distinguere le ipotesi di cooperazione da quelle di affermazione di *mera supremazia* dello Stato sulle Regioni, cfr. S. BARTOLE, *La Corte*

non esclude che possano poi esistere anche ambiti più o meno estesi di cooperazione *volontaria* (o *orizzontale*)¹⁸⁰ all'interno dei quali, invece, i soggetti istituzionali che si confrontano si trovano in una posizione di *partners eguali*. Queste forme *spontanee* di integrazione sono peraltro caratteristiche dei sistemi cooperativi maggiormente evoluti, dove però la condizione di *partners eguali* acquisita dagli enti substatali si fonda su lunghi processi storico-istituzionali, attraverso cui si è potuta consolidare, nel sistema, una loro forte e definita posizione¹⁸¹. E' proprio il fatto che tali raccordi orizzontali siano caratteristici dei più evoluti sistemi cooperativi che ha portato alcuni autori a circoscrivere il fenomeno cooperativo a tali modelli. Nella dottrina italiana sembrano prevalere però quelle concezioni propense a considerare la cooperazione un *genus* assai ampio all'interno del quale possono farsi rientrare molteplici e diverse manifestazioni del fenomeno in questione. Appare pertanto condivisibile l'affermazione secondo cui «contribuiscono a delineare il modello cooperativo di decentramento tutte le forme di raccordo, e quindi sia la presenza di istituti volti ad assicurare un rapporto di supremazia (per cui lo Stato centrale, secondo certi criteri e modalità, può condizionare l'attività degli enti decentrati) sia la presenza di forme di collaborazione che [...] implicano comunque una sostanziale integrazione delle politiche»¹⁸².

Nell'esperienza italiana le dinamiche cooperative si sono caratterizzate per la posizione di supremazia alquanto marcata dello Stato: la cooperazione

costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni, in *Le Regioni*, n. 3, 1988, p. 588.

¹⁸⁰ Sulle distinzioni fra cooperazione *volontaria* (o *orizzontale*) e cooperazione *impropria* (o *verticale*), cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 479 ss.

¹⁸¹ Naturalmente il carattere *paritario-orizzontale* costituirà invece la regola nei rapporti di collaborazione fra enti substatali.

¹⁸² Così P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 482.

si è dunque sviluppata prevalentemente nella sua dimensione verticale¹⁸³. Ciò perchè nel nostro sistema costituzionale le Regioni nascono, senza dubbio, come soggetti *deboli*: si tratta infatti di enti di nuova istituzione i cui ambiti di azione sono stati circondati dal Costituente di limiti e cautele. Sintomo di tale debolezza è già il ritardo con cui hanno iniziato a funzionare, che indica come la stessa esistenza dell'ente Regione sia di fatto dipesa, per circa un trentennio, dalla volontà politica degli apparati centrali. Anche quel primo approccio *minimalista* alla questione regionale, di cui possono considerarsi espressione le leggi nn. 281 e 775 del 1970 e i relativi decreti delegati¹⁸⁴, lascia chiaramente intendere come la effettiva consistenza del ruolo delle autonomie nell'ordinamento repubblicano dipendesse essenzialmente dalle scelte legislative compiute a livello centrale. E, ancora, il mancato sviluppo materiale di un regionalismo duale – se è vero che esso deve essere considerato quale necessaria «fase iniziale di fondazione, di riconoscimento reciproco e di consolidamento dei “diritti” delle unità decentrate»¹⁸⁵ – può essere letto come un ulteriore fattore che

¹⁸³ Infatti, anche quando si è fatto ricorso a tipici strumenti di collaborazione orizzontale/paritaria (accordi di programma, conferenze di servizi) questi sono stati «piegati in funzione di coordinamento verticale (per assicurare la prevalenza degli interessi statali)»: in tal senso F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 833.

¹⁸⁴ Sul punto cfr. C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, cit., p. 50 ss.

¹⁸⁵ Così A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, cit., p. 43. Nello stesso senso, cfr. P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1985, p. 180; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 475, che afferma: «nel momento in cui degli enti territoriali decentrati vengono istituiti – e con notevole resistenza da parte degli apparati burocratici centrali – l'esigenza garantista raggiunge il suo massimo livello, e tale esigenza appare tendenzialmente incompatibile con il principio collaborativo cooperativo, che presuppone dei *partners* della collaborazione con un consolidato e stabilizzato patrimonio di competenze». Anche per A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., pp. 2502-2503 afferma che «la collaborazione fra i due enti deve avvenire solo sulla

non ha certo favorito un riavvicinamento fra le posizioni di Stato e Regioni. E' evidente infatti che «la prima compiuta enunciazione del principio di cooperazione o collaborazione come carattere fondamentale (ancorché non esclusivo) dei rapporti tra Stato e Regioni in Italia è avvenuta proprio nel momento in cui, con l'istituzione delle Regioni ordinarie, sembravano prevalere esigenze di tipo diverso, se non opposto»¹⁸⁶.

Indicazioni normative che parrebbero rivalutare (in senso *cooperativo*) il ruolo delle Regioni nel sistema potrebbero essere considerate le previsioni delle leggi n. 281 del 1970 e n. 382 del 1975 che prevedevano (rispettivamente art. 17 e art. 8) che sulle bozze di decreti delegati di trasferimento di funzioni predisposte dal Governo, entro 60 giorni dal loro invio, le Regioni potessero far pervenire le loro osservazioni, partecipando in tal modo alla formazione di un atto che andava ad incidere, in maniera significativa, sulla portata delle loro competenze¹⁸⁷. Anche tali previsioni

base di una previa definizione delle competenze e che solo su questa base si ha vera collaborazione. [...] In altri termini, non può parlarsi di collaborazione senza separazione».

¹⁸⁶ P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 474.

¹⁸⁷ Anche il D.P.R. n. 616 del 1977, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della richiamata legge n. 382 del 1975, sembrava sensibile alle nuove esigenze di coordinamento ed integrazione fra diversi livelli di governo. L'art. 11 infatti, disciplinando la *Programmazione nazionale e regionale*, affermava in particolare: che «lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni» (co. 1); che «le regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali secondo le modalità previste dagli statuti regionali» (co. 2); che «nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quello dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali» (co. 3).

Sul piano del coinvolgimento delle Regioni nella distribuzione delle risorse finanziarie, può essere invece segnalata la previsione, da parte dell'art. 13 della legge n. 281 del 1970, di una Commissione interregionale composta dai Presidenti delle Giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale (istituita successivamente con D.M. 6 luglio 1972) con il compito di fissare i criteri per la ripartizione fra le Regioni dei fondi per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo e di altri contributi speciali (previsti, rispettivamente, dagli artt. 9 e 12 della medesima legge). Trattandosi peraltro di risorse già predisposte dallo Stato rispetto alle quali la Commissione interviene soltanto in merito alla

non sembravano peraltro ridurre la notevole distanza fra la posizione dello Stato e quella delle Regioni: i meccanismi procedurali descritti erano pur sempre fissati (unilateralmente) dalla legge statale¹⁸⁸ e, non a caso, prevedevano quale strumento di partecipazione regionale il semplice parere, senza dubbio espressione di una cooperazione *debole*¹⁸⁹. Novità decisamente significative, sotto il profilo qui considerato, sono state introdotte nella predisposizione del terzo trasferimento di funzioni con la cd. *riforma Bassanini*. La legge n. 59 del 1997 prevede, come nei casi appena menzionati, che sugli schemi di decreti legislativi di conferimento (art. 6) e su quelli dei provvedimenti attuativi degli stessi (art. 7, co. 2) sia acquisito il parere delle Regioni (e degli enti locali) in sede di Conferenza¹⁹⁰. Nel quadro poi della delega volta a *ridefinire* ed *ampliare* le attribuzioni delle Conferenze, la stessa legge pone tra i principi e i criteri direttivi a cui il Governo deve attenersi quello del «potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza prevedendo la partecipazione della medesima *a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale*» (art. 9, lett. a). E così, nel pieno rispetto di tale indicazione,

ripartizione fra le Regioni, sembrerebbe però che ci si trovi in presenza di una forma organica di raccordo orizzontale interregionale.

¹⁸⁸ In definitiva, il mancato rispetto della procedura indicata dalla n. 382 del 1975 avrebbe potuto determinare l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo non per profili attinenti al mancato rispetto dell'autonomia regionale ma per semplice violazione del contenuto della legge delega/norma interposta e, dunque, *ex art. 76* della Costituzione.

¹⁸⁹ Infatti il soggetto che esprime il parere «incide sulla fase istruttoria senza vincolare l'autonomia decisionale dell'autore dell'atto. Si tratta, quindi, di una compartecipazione che, nel caso dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, si rivela più formale che sostanziale [...]» (G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 77). Va però ricordato che, nella specifica circostanza dell'emanazione del d.p.r. n. 616 del 1977, i pareri fortemente negativi espressi dalle Regioni (e anche dalla cd. Commissione Giannini) portarono a modifiche profonde del testo originario della bozza di decreto.

¹⁹⁰ Anche i compiti esclusi dai conferimenti di cui all'art. 1, co. 4, lettere b) e c) possono (nei casi contemplati alla lettera b, che prevedeva in alternativa la legge statale) o devono (per i casi di cui alla lett. c) essere individuati attraverso decreti legislativi emanati previa intesa (debole) con la Conferenza Stato-Regioni.

il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha previsto all'art. 2, comma 3, che «la Conferenza Stato-Regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo¹⁹¹ o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano [...]»¹⁹². Sebbene tali previsioni rivestano sul piano politico un indubbio rilievo¹⁹³, permettendo al Governo di presentare in Parlamento disegni di legge per così dire *rinforzati* dall'eventuale sostegno ottenuto in sede di Conferenza¹⁹⁴, dal punto di vista giuridico-formale sembrano esaurire la loro rilevanza in una dimensione endogovernativa, non risultando gli enti territoriali direttamente coinvolti nel procedimento

¹⁹¹ Cfr. sul punto L. CAPPUCCIO, *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, vol. 1, Torino, 2001, p. 471 ss.

¹⁹² L'art. 12, comma 5, lett. a) della legge n. 400 del 1988 si limitava più semplicemente a prevedere la consultazione della Conferenza «sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio [...]». Il comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, a seguito della modifica introdotta dall'art. 12 della legge n. 25 del 1999, prevede che se il parere non interviene entro i venti giorni stabiliti «i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie sono emanati anche in mancanza di detto parere». Al di fuori dei casi in cui il parere è obbligatorio, la Conferenza può essere sentita «su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome [...]» (art. 2, co. 4, d.lgs. n. 281/1997).

¹⁹³ Cfr. R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, nota a Corte cost. 507/2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 4186, dove si parla delle Conferenze come di «organi essenzialmente politici sia come composizione che come modalità di funzionamento ed “efficacia” dei propri atti». Sul punto cfr. anche la sentenza n. 206 del 2001.

¹⁹⁴ Sul punto cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 483. Sull'incidenza del modello autonomistico sugli assetti della forma di governo italiana cfr., più in generale, P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre 2002, p. 17 ss.

propriamente parlamentare di approvazione degli atti legislativi¹⁹⁵. Volendo muoversi in quest'ultima prospettiva, ci si troverebbe peraltro in presenza di una fonte inidonea ad incidere sul profilo in questione, essendo a tal fine necessario l'intervento di una norma di rango costituzionale o, tutt'al più, dei regolamenti parlamentari; salvo, ovviamente, a voler ritenere le previsioni legislative citate come meramente riproduttive di un *dovere di leale collaborazione legislativa* intesa come necessità di un coinvolgimento regionale nel procedimento di formazione della legge¹⁹⁶ già implicita nelle previsioni costituzionali. In tale ipotesi, che peraltro non riflette l'impostazione seguita fino ad oggi (anche dopo la riforma del Titolo V) dalla Corte costituzionale¹⁹⁷, non si comprenderebbe come mai la partecipazione regionale sia ritenuta necessaria soltanto in relazione all'attività normativa (primaria o secondaria) del Governo¹⁹⁸. La disciplina

¹⁹⁵ In tal senso A. AMBROSI, *Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni*, nota a sentenza n. 389/1998, in *Le Regioni*, n. 2/1999, p. 369 dove si afferma che su tale punto possono valere «i rilievi svolti in passato in ordine alla forza dei limiti – diversi da quelli fondati direttamente in Costituzione – che la legge n. 400 del 1988 ha posto ai decreti legge. Lo stesso decreto legislativo n. 281 è chiaro nel riferire il dovere di consultazione alla sola attività del Governo (e non, in generale dell'intera legislazione), così che l'eventuale vizio dell'iniziativa governativa dovrebbe ritenersi sanato dalla approvazione parlamentare, potendo al massimo essere fatto valere solo in sede di conflitto di attribuzione».

Sulla «assenza di un sistema organico di rapporti tra il Parlamento ed i poteri locali» cfr. G. PITRUZZELLA, *Parlamento e sistema delle autonomie*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti tenutosi a Firenze nei giorni 12, 13 e 14 ottobre 2000, Padova, 2001, p. 331 ss.

¹⁹⁶ Bisogna tenere distinti la richiamata *necessità di un coinvolgimento regionale nel procedimento di formazione della legge* dalla *necessità di un contenuto cooperativo della stessa*: è infatti possibile che una legge sia considerata dalla Corte costituzionalmente illegittima perchè non (o non sufficientemente) cooperativa, a prescindere dal fatto che per la sua formazione non è formalmente prescritta alcuna partecipazione regionale. Sul punto cfr. *infra* § 4.

¹⁹⁷ Si veda in particolare la sentenza n. 437 del 2001; in senso diverso cfr. però la sentenza n. 398 del 1998, sulla quale si ritornerà in seguito in questo capitolo.

¹⁹⁸ Infatti, anche quando per motivi di urgenza il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara di non poter procedere alla prescritta consultazione preventiva, è esplicitamente previsto che sia sempre il Governo a dover tener conto «in sede di esame

normativa delle Conferenze sembra dunque risolversi in una integrazione di quelle previsioni legislative che, a norma dell'art. 95 comma 3 della Costituzione, vanno a disciplinare l'organizzazione del Governo: è chiaro, in quest'ottica, il rilievo che assume uno dei principali limiti che la dottrina ha individuato nel raccordo offerto dal sistema delle Conferenze, ossia il loro incardinamento nella struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Significativa conferma di quanto detto la si ritrova nella sentenza della Corte costituzionale n. 437 del 2001¹⁹⁹. In tal caso alcune Regioni lamentavano il mancato rispetto da parte di una legge statale di un impegno assunto dal Governo in sede di Conferenza unificata²⁰⁰. Ad avviso delle Regioni ricorrenti (Piemonte ed Emilia-Romagna) «non rileverebbe che l'impegno violato sia stato preso a livello governativo e che la violazione di tale impegno sia, invece, opera del legislatore, cioè di un organo statale diverso da quello che ha assunto l'impegno, giacché tale differenza [...] non

parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge» oppure «in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari» dei pareri espressi in via successiva dalla Conferenza (così l'art. 2, comma 5 del d.lgs. n. 281/1997).

¹⁹⁹ Cfr. il commento alla decisione di P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1169 ss.; l'importanza della decisione è sottolineata anche da R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, cit., p. 4187 ss. che afferma che «in uno Stato di diritto la volontà politica può produrre effetti giuridici solo attraverso le procedure formali e tipiche che la Costituzione prescrive per la produzione di norme».

²⁰⁰ Si trattava in particolare dell'art. 138, commi 16 e 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2001) dove, nel disciplinare l'alimentazione del Fondo regionale di protezione civile, non si manteneva l'impegno assunto dal Governo di costituire un fondo della dimensione di 1.000 miliardi di lire interamente finanziato dallo Stato, senza comportare oneri a carico dei bilanci regionali ovvero riduzioni di trasferimenti dallo Stato alle Regioni. Tale impegno, ad avviso delle ricorrenti, era da ritenersi condizionante ai fini dell'espressione del parere favorevole della Conferenza unificata Stato-Regioni-città sui decreti del Presidente del Consiglio di determinazione e di ripartizione delle risorse finanziarie da trasferire a Regioni ed enti locali in corrispondenza alle funzioni conferite con il d.lgs. n. 112 del 1998.

potrebbe condurre a non dare seguito a quanto concordato, pena la privazione di ogni significato dei meccanismi di concertazione istituzionale tra i soggetti titolari di competenze costituzionali. Nei confronti delle Regioni, lo Stato-persona si presenterebbe in veste unitaria. Una volta assunto un impegno preciso in sede governativa, lo Stato non potrebbe poi semplicemente liberarsene mutando l'organo con cui agisce; l'impegno preso fonderebbe una legittima aspettativa nelle Regioni, e la sua violazione si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione»²⁰¹. Ad avviso della Consulta, però, l'impegno assunto dal Governo «non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate»²⁰².

Quanto detto dovrebbe aiutare a comprendere ancora meglio come il nodo principale nei rapporti tra Stato e Regioni vada rinvenuto nella già

²⁰¹ Così al punto 1 del *ritenuto in fatto*, dove si legge anche che «le ricorrenti escludono di voler attribuire alla legge del Parlamento un ruolo subordinato di mera ratifica di decisioni assunte altrove, né intendono affermare una presunta intangibilità delle posizioni espresse dalle istanze rappresentative delle Regioni, essendo consapevoli che, nell'attuale assetto costituzionale, l'organo rappresentativo delle Regioni non ha un ruolo costituzionale riconosciuto, paragonabile a quello che esso ha in altri ordinamenti di tipo federale, capace di condizionare direttamente la volontà legislativa. Tuttavia, e soprattutto quando il Parlamento opera non soltanto come espressione generale della volontà nazionale, ma altresì, e più particolarmente, come espressione della volontà dello Stato-persona in relazione agli altri soggetti dell'ordinamento repubblicano, esso avrebbe l'onere di conformarsi al principio di leale collaborazione, e non potrebbe limitarsi a semplicemente ignorare e violare gli impegni assunti a nome dello Stato. Se il Parlamento voleva discostarsi dall'accordo raggiunto a livello governativo, avrebbe dovuto – si sostiene – raggiungere con le Regioni un ulteriore specifico accordo sulle norme impugnate, mentre sarebbe incostituzionale il puro e semplice mancato rispetto dell'impegno».

²⁰² Così nel punto 3 del *considerato in diritto* dove la Corte precisa ancora che «mancano i presupposti per poter ritenere le determinazioni legislative impugnate condizionate, sotto il profilo procedurale o sotto quello sostanziale, ad accordi di tal genere. Le procedure di cooperazione o di concertazione possono infatti rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione: il che nella specie non si verifica».

richiamata carenza di strumenti cooperativi di livello costituzionale, e quindi capaci di tutelare pienamente le Regioni anche sul piano della loro autonomia legislativa. Tale carenza non poteva non riverberarsi – rafforzandola – sulla posizione dello Stato: questo infatti, configurato quale unico e solitario difensore (e, prima ancora, *definitore*) degli interessi nazionali, era messo in grado, in nome di questi ultimi, di ridurre i margini dell'autonomia delle Regioni senza che queste avessero un armamentario idoneo ad incidere significativamente su tali scelte invasive. In questo quadro, se è vero che quella *debolezza semantica* delle formule linguistiche dell'art. 117 permetteva di fatto allo Stato di andare a definire – attraverso le proprie leggi (ordinarie) ed entro limiti notevolmente ampi di carattere *funzionalistico* – la portata concreta della competenza legislativa delle Regioni²⁰³, per evitare di mortificare la portata dell'autonomia legislativa di queste ultime il ricorso a forme di raccordo appariva necessario anche e soprattutto – come sembra indicare l'art. 5 della Costituzione – sul piano dei *metodi della legislazione*, ovvero proprio su quel versante in relazione al quale la carenza di strumenti di raccordo appare più accentuata.

²⁰³ A tal proposito, interessanti appaiono le considerazioni di G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., pp. 37-38, proprio in relazione al riparto di competenze tra Stato e Regioni: «dalla lettura degli articoli della costituzione e degli statuti delle regioni ad autonomia speciale si evince che i costituenti o il legislatore costituzionale non hanno inteso compiere una ripartizione puntuale e, quindi, rigida delle competenze statali e regionali; né disegnare, secondo sfere separate, i settori da riservare all'attività degli organi centrali e quelli da attribuire agli organi delle regioni. Il procedimento adottato appare, invece, di segno diverso: prima si è definito l'ambito massimo di attribuzioni riservate all'autonomia della regione; quindi, si è sostanzialmente demandato al legislatore ordinario il compito di delineare effettivamente i contorni della competenza che le regioni hanno nelle singole materie. Si tratta di limitazioni essenzialmente di ordine finalistico, le quali, tuttavia, consentono una buona dose di discrezionalità a chi deve adeguare l'ampiezza dell'autonomia legislativa regionale alla dimensione degli interessi nazionali o alle esigenze unitarie: quasi che spettasse al parlamento definire, nel rispetto delle indicazioni contenute in costituzione, l'ampiezza concreta delle attribuzioni esercitabili da parte degli organi legislativi della regione». Questo ha addirittura determinato, ad avviso dell'Autore, «una tendenza al “declassamento” della competenza legislativa concorrente delle regioni, una sua riduzione al *genus* della legislazione di attuazione» (p. 39).

Risulta quindi anche confermato che una Costituzione attenta ad individuare i *momenti di emersione dell'esigenza di collaborazione*, senza preoccuparsi anche della *qualità degli strumenti* attraverso cui tale collaborazione deve realizzarsi, si rivelerà inevitabilmente sbilanciata a favore dello Stato²⁰⁴, facendo spazio a momenti di affermazione della sua supremazia senza preoccuparsi di predisporre bilanciamenti idonei a recuperare spazi di partecipazione alle autonomie.

Un ultimo riferimento ad una ulteriore traccia che permette di ricostruire, a livello sistematico, la profonda asimmetria fra la posizione di Stato e Regioni: la configurazione dei controlli in via d'azione sulle leggi delineata nella Carta fondamentale. Al di là della previsione del penetrante controllo parlamentare di merito sulle leggi regionali, va segnalata la diversa natura – preventiva e successiva - dello stesso controllo di legittimità. Gli sviluppi materiali della Costituzione sono stati, sotto l'aspetto che qui interessa, alquanto contraddittori. Verso la limitazione della supremazia statale ha spinto, senza dubbio, la mancata attivazione del controllo parlamentare *ex art. 127 Cost.*; a rafforzare invece la distanza fra la posizione dei due enti è stata la ricostruzione del regime dei vizi deducibili nei ricorsi in via principale innanzi alla Corte costituzionale. Sulla base di una lettura particolarmente attenta a valorizzare il diverso tenore letterale dell'art. 127 Cost. (che parlava di un generico *eccesso di competenza* della legge regionale) e dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 (che si riferiva invece ad una più specifica *invasione della sfera di competenza*

²⁰⁴ Ed infatti P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 484, rileva come il modello cooperativo può «apparire sia come un processo di centralizzazione (ove si ponga l'accento sul sostanziale recupero di poteri dello Stato centrale e sul graduale declino della concezione garantista della separazione delle competenze [ovvero sui *punti di emersione dell'esigenza cooperativa*]), sia come un processo di recupero di poteri da parte degli enti decentrati (ove si ponga l'accento sull'influenza che essi hanno progressivamente assunto nei processi decisionali degli stati centrali grazie ad alcuni *strumenti* [mio il corsivo] caratteristici del federalismo cooperativo)».

regionale da parte della legge statale), la Corte ha ritenuto che, mentre lo Stato poteva ricorrere in via diretta contro una legge regionale in relazione ad un qualsiasi vizio di legittimità costituzionale, la Regione poteva denunciare della legge statale soltanto quei vizi che si riverberavano in una lesione della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione. Anche in relazione a tale aspetto la giurisprudenza costituzionale si è mostrata peraltro oscillante: se in una prima fase infatti essa ha ritenuto che i parametri costituzionali che potevano essere invocati dalle Regioni erano solo quelli che definivano *direttamente* la loro sfera di competenza, in una fase successiva la Corte ha ritenuto possibile dedurre nei ricorsi regionali anche parametri non contenuti nel Titolo V della Costituzione ma dalla cui violazione derivava comunque una lesione dei loro spazi di autonomia²⁰⁵.

3.3. Il profilo *qualitativo*.

La configurazione dei rapporti di cooperazione *obbligatoria* tra Stato e Regioni finirà per incidere sulla (o, anche, risulterà influenzata dalla) stessa valenza degli strumenti di collaborazione: in un sistema come quello italiano in cui l'ente Regione, come visto, si configura – almeno originariamente - come soggetto in posizione chiaramente subordinata rispetto allo Stato, la stessa collaborazione si manifesterà in forme *deboli*. Ciò significa che quella funzione di riequilibrio delle posizioni cedute dalle autonomie sarà piuttosto limitata, risolvendosi di norma in una semplice

²⁰⁵ Sul regime dei vizi deducibili nel ricorso in via principale, proprio in relazione al complessivo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1323 ss. L'Autore richiama numerose pronunce della Corte esemplificative degli indirizzi descritti: in particolare si sofferma (p. 1324) sulla decisione n. 302 del 1988, una delle più significative «di una giurisprudenza che, già robusta alla fine degli anni '80, è [...] consolidata nell'esibire un atteggiamento estremamente liberale nei confronti delle Regioni». Sulla persistenza nel sistema attuale di tale asimmetria tra la posizione dello Stato e quella delle Regioni si rinvia a quanto si dirà nel capitolo III (§ 1.3).

partecipazione a decisioni prese, in definitiva, a livello centrale e solo raramente in una effettiva codeterminazione delle scelte (*codecisione*)²⁰⁶. Ne deriverà che i momenti dell'integrazione continueranno a definirsi in una logica di contrapposizione tra Stato e Regioni (con la prevalenza del primo, temperata almeno dall'intervento collaborativo regionale) e non si risolveranno attraverso uno stabile ed equilibrato collegamento tra centro e periferia. Solo ponendosi in questa seconda ottica, la collaborazione – *forte* – può assumere una dimensione di *codecisione* (anche qui *tendenziale*). Tendenziale perchè anche strumenti di collaborazione *forti* non implicano la scomparsa di congegni idonei a superare le situazioni di stallo in cui può venirsi a trovare il sistema e in cui inevitabilmente riemergerà il ruolo unificante dello Stato²⁰⁷: si tratterà però di rimedi per momenti patologici delle relazioni centro-periferia e non di schemi che descrivono il loro fisiologico e quotidiano svolgimento.

E' evidente come il profilo relazionale e quello qualitativo tendono, come si era indicato in precedenza, a confondersi: mentre però il primo si focalizza sulla posizione nel sistema dei soggetti collaboranti, il secondo si concentra sulla portata degli strumenti collaborativi, sebbene i due aspetti siano strettamente interdipendenti.

La qualità degli strumenti cooperativi merita un discorso diverso a seconda che ci si voglia riferire a forme di raccordo *organico* o *per atti*. Nella prima ipotesi, la forza dello strumento deriverà dal *rango* dell'organo configurato quale sede del raccordo centro-periferia. Esso infatti potrà

²⁰⁶ In ogni caso, l'atto che esprime tali scelte resta formalmente imputato ad un unico soggetto istituzionale: lo Stato infatti «allaccia rapporti con regioni, province e comuni, mediante l'instaurazione di procedimenti che sono unitari per il risultato cui tendono, ma non per l'essere dominati dallo stato; unitari quindi obiettivamente e non soggettivamente» (così G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 292).

²⁰⁷ E, d'altro canto, anche la natura dei congegni predisposti al fine di evitare situazioni di paralisi decisionali, potrà essere valutata secondo un *metro cooperativo*, tenendo cioè conto del ruolo che, anche in questi casi particolari, viene riservato agli enti territoriali substatali.

essere previsto a livello costituzionale, legislativo, sublegislativo od anche, semplicemente, vivere soltanto nella prassi delle relazioni fra i diversi livelli di governo. Per gli organi di raccordo previsti a livello costituzionale è possibile una ulteriore distinzione: essi potrebbero essere configurati quali organi a mera rilevanza costituzionale o quali veri e propri organi costituzionali. Mentre nel primo caso la previsione di rango costituzionale non preclude la possibilità di una revisione che cancelli la sede di raccordo dal sistema, nel secondo essa andrebbe a definire la stessa forma di Stato e dunque, per la *indefettibilità* che la caratterizzerebbe, costituirebbe un limite alla stessa revisione costituzionale, sia in ordine alla sua formale esistenza che al nucleo essenziale delle sue attribuzioni. Questa seconda ipotesi può essere apprezzata in riferimento alle esperienze degli Stati federali sorte *per aggregazione*: la rappresentanza degli interessi degli enti federati in una dei rami del Parlamento costituisce senza dubbio uno di quegli elementi costitutivi (*rectius*: costituenti) essenziali del patto (*foedus*) all'origine della Federazione. Così il venir meno della camera rappresentativa degli enti federati potrebbe rappresentare una chiara violazione del *foedus* costituente e, dunque, il passaggio ad un assetto ordinamentale nuovo. E' evidente che quanto più alto sarà il rango dell'organo nel quale la cooperazione si realizza (*supercostituzionale*, costituzionale, legislativo, sublegislativo) tanto più quest'ultima risulterà *forte, stabile, strutturata*²⁰⁸.

Si è già detto quanto poco contenesse la Costituzione italiana in relazione a forme organiche di collegamento fra Stato e Regioni²⁰⁹. Senza

²⁰⁸ Si può considerare «come esempio di vero e proprio incardinamento degli Stati membri nello Stato federale, il fatto che il *Bundesrat* tende a risultare l'organo costituzionale a mezzo del quale i *Länder* possono collaborare alla attività legislativa dello Stato federale»; così G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 72.

²⁰⁹ Cfr. G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., che, pur rilevando come la scelta di prevedere, nell'originario testo dell'art. 126 della Costituzione, una *Commissione di deputati e senatori per le questioni regionali* fosse «più il frutto della casualità che di una scelta convinta e motivata» (p. 2),

dubbio la forma di raccordo organica più significativa che si è affermata nello sviluppo del nostro regionalismo è costituita dal sistema delle Conferenze. In dottrina, agli iniziali dubbi circa la costituzionalità di questi organi²¹⁰, sono poi subentrate opinioni molto diversificate circa la effettiva posizione nel sistema di tali sedi di raccordo²¹¹. Alcuni dei principali limiti che appaiono ad esse connaturati possono essere considerati il loro incardinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e - di conseguenza - il fatto che operino efficacemente, almeno dal punto di vista giuridico, solo sul piano dei rapporti tra Regioni (*rectius*: esecutivi regionali) e Governo centrale, lasciando invece sguarnito il versante legislativo-parlamentare. A prescindere da tali questioni, analizzando il percorso che ha portato alla loro affermazione nel quadro dei rapporti Stato-Regioni, emerge in modo evidente come esse nascano dalla prassi delle

ravvisa in essa «tutte le caratteristiche per divenire una sede naturale di riferimento ogniqualvolta si manifesta un'esigenza di raccordo istituzionale tra parlamento e regioni» (p. 6). In realtà la Commissione, se può porsi senza dubbio quale interlocutore privilegiato delle Regioni nel quadro dei rapporti di queste con il Parlamento, non sembra in sé configurabile, data la sua composizione meramente *statale*, quale vero e proprio organo cooperativo.

²¹⁰ Sembra utile richiamare le perplessità espresse nel 1982 da Vezio Crisafulli, in relazione alla allora solo progettata istituzionalizzazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della *Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali*; cfr. V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 499 ss. L'illustre Autore vedeva nella istituzione del nuovo organo il rischio di una violazione degli artt. 95 (letto in rapporto al 92) e 57 della Costituzione, oltre che il principio più generale dell'autonomia reciproca tra Stato e Regioni. Tale ultimo aspetto era peraltro evidenziato in un documento approvato il 12 febbraio 1980 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, al termine di una indagine conoscitiva sull'argomento in questione.

²¹¹ Esaltano, ad esempio, il ruolo delle Conferenze nel sistema, configurando anche una loro importante incidenza sugli assetti della forma di governo italiana, F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 473 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, 2000, p. 853 ss. Con toni meno entusiastici sembrano esprimersi invece altri Autori tra cui C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, cit., p. 79 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 547 ss.; R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, cit., p. 4184 ss.

relazioni intergovernative per essere poi riorganizzate e rafforzate, nella loro struttura e nelle loro funzioni, soltanto a livello legislativo²¹². Peraltro,

²¹² In rapporto a tali osservazioni, appare opportuno ripercorrere rapidamente le principali tappe del percorso che ha portato al progressivo consolidamento, nel nostro ordinamento, del sistema delle Conferenze. A partire dagli anni '80, la decisa tendenza del nostro regionalismo verso dinamiche di tipo cooperativo ha determinato il sorgere, in via informale, di numerose sedi di raccordo tra Stato e autonomie. Tra queste si segnalava, in particolare, la prassi di riunioni periodiche dei Presidenti delle Regioni tese a creare un canale di confronto stabile tra istanze del centro e degli enti territoriali: «[...] la Conferenza intende pertanto operare come momento di raccordo delle Regioni con il Governo nazionale, con il Parlamento, con il sistema degli Enti locali» (così l'atto costitutivo della Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, firmato il 16 gennaio 1981 a Pomezia, reperibile nel sito www.regione.veneto.it). Il primo riconoscimento normativo-formale della Conferenza Stato-Regioni avviene con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983, anch'essa nata dalla necessità «di acquisire in apposita sede collegiale completa e formale conoscenza delle esigenze delle regioni e delle province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale [...], nonché ai fini di collegamento tra gli organi statali, regionali e provinciali» (così il preambolo del d.p.c.m.). Il nuovo organismo verrà disciplinato a livello legislativo con la legge n. 400 del 1988, all'art. 12, che lo incardinerà presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; anche per effetto del comma 7 di tale previsione, la Conferenza tenderà gradualmente a riassorbire gli altri organismi di raccordo a composizione mista sorti negli anni precedenti (nel senso di una semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e regioni attraverso la concentrazione delle stesse in capo alla Conferenza si è espresso anche l'art. 9, lett. b, della legge n. 59 del 1997). Le funzioni della Conferenza sono state riordinate e ampliate con il d.lgs. n. 418 del 1989 e, in modo ben più significativo, dal d.lgs. n. 281 del 1997. In particolare, quest'ultimo decreto legislativo ha anche disciplinato, a livello di normazione primaria, la Conferenza Stato-città e autonomie locali (già prevista in via amministrativa dal d.p.c.m. del 2 luglio 1986) e ha istituito la Conferenza unificata. Sul sistema delle Conferenze la produzione scientifica è vastissima; ci si limita in questa sede a rinviare a P. A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, p. 896 ss.; ID., *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 1 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, cit., p. 547 ss.; F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2001, p. 649 ss.; A. AZZENA, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg., III, Milano, 1999, p. 415 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 473 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, cit., p. 853 ss.; ID., *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, p. 195 ss.; M. G. LA FALCE, *La Conferenza Stato-Regioni. Organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 27 ss.; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, p.

anche ponendosi nella prospettiva di una loro eventuale costituzionalizzazione, questa sembrerebbe collocarle in una dimensione di mero rilievo costituzionale²¹³, rendendo dunque difficile assimilare il loro ruolo a quello di una vera e propria Camera delle Regioni²¹⁴. Tali osservazioni, per quanto oggi le Conferenze appaiano indiscutibilmente al centro delle relazioni Stato-Regioni – come ha peraltro anche riconosciuto, in molteplici occasioni, la stessa Corte costituzionale²¹⁵ –, non possono non

1264 ss.; F. RESCIGNO, *La prospettiva “federalista” italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato - Regioni*, in *Studi parlamentari e di politica Costituzionale*, n. 127/2000, p. 43 ss.; A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 700 ss.; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, p. 845 ss.

²¹³ Il progetto di revisione costituzionale approvato in seconda deliberazione dai due rami del Parlamento (cfr. A.S. 2544-b) riformula, all’art. 40, l’art. 118 della Costituzione che, al comma 3, risulterebbe così formulato: «La legge, approvata ai sensi dell’articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all’articolo 114». (sul punto cfr. C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, 5 maggio 2005, su www.federalismi.it). Se la differenza tra *organo costituzionale* e *organo a mera rilevanza costituzionale* va riscontrata anche nel modo in cui la norma di rango costituzionale disciplina l’organo (rispettivamente fissandone attribuzioni e fondamentali regole sulla composizione e sul funzionamento ovvero limitandosi a prevederlo, rinviando alla legge ordinaria per una loro più specifica disciplina) è evidente come nel caso in esame ci si muova nella seconda prospettiva. Tutto ciò naturalmente a prescindere dalla difficoltà di riconoscere un qualche *barlume di potere costituente* – forse necessario quando si decide di incidere profondamente sulla struttura di un organo che va a caratterizzare in modo significativo la stessa forma di Stato – in una riforma organica della Costituzione approvata con la semplice procedura dell’art. 138 e, soprattutto, in un clima di radicale contrapposizione tra maggioranza e opposizione.

²¹⁴ Non è dunque un caso che il richiamato progetto di revisione costituzionale si muova anche nel senso di una trasformazione dell’attuale Senato in *Senato federale*, avvertendo la necessità di affiancare al sistema delle Conferenze una vera e propria Camera delle Regioni. Sui rapporti fra seconde camere e conferenze cfr. R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione tenuta al Convegno “Il mondo delle Seconde Camere”, Torino 31/3 – 1/4/2005, versione provvisoria reperibile sul sito internet www.astridonline.it.

²¹⁵ Si veda ad esempio la sentenza n. 116 del 1994, dove la Corte, al punto 4 del *considerato in diritto*, già affermava che «la Conferenza disciplinata dall’art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall’essere un organo appartenente all’apparato statale o a

lasciare perplessi circa la definizione della loro collocazione nell'ordinamento: «la natura ambigua delle Conferenze e l'estrema informalità delle procedure decisionali in esse seguite pregiudicano l'affermazione di un ruolo preciso di questi organi e la piena efficacia delle loro deliberazioni»²¹⁶.

Al di là delle sedi in cui il raccordo si realizza, la collaborazione fra Stato e Regioni si estrinseca in una serie di atti, anch'essi classificabili sulla base della loro *forza cooperativa*. In tali ipotesi, questa *forza* sarà determinata dall'intensità del coinvolgimento nei processi decisionali che viene garantita agli enti regionali: si andrà così dai meri *doveri di informazione*, ai *pareri*, alle *intese*, passando quindi da forme di semplice *partecipazione* a veri e propri momenti di *codecisione*.

Come già ricordato in precedenza, i testi normativi italiani, anche a causa della evidenziata carenza di momenti di raccordo organico, hanno fatto un utilizzo sempre maggiore di tali forme procedurali di collaborazione. Non sempre però è risultato semplice determinare in modo chiaro e univoco la portata di ogni singolo modulo collaborativo: da un lato, è stata infatti evidenziata la difficoltà di interpretare tali raccordi utilizzando meccanicamente schemi propri del diritto amministrativo, alla luce del fatto che «il coordinamento deve essere operato non all'interno della medesima struttura burocratica o tra soggetti facenti parte dello stesso potere dello

quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)». Su tale decisione cfr. le osservazioni di A. MALTONI, *Le intese tra Stato e regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, p. 203 ss.

²¹⁶ R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, cit., p. 4184. In particolare, sui delicati problemi interpretativi che possono derivare proprio da quella *informalità delle procedure decisionali* di cui parla l'Autore, oltre alla sentenza n. 507 del 2002 (di cui costituisce commento il lavoro citato), cfr. anche la n. 209 del 2001.

Stato»; dall'altro, si è notato come molti dei termini con cui si indicano i diversi strumenti di partecipazione siano spesso utilizzati in modo approssimativo e atecnico, quasi fossero tutti «sinonimo del concetto politico, dai contorni sfumati, di “soluzione concordata”»²¹⁷. Anche a causa di questa mancanza di chiarezza si è lasciato spazio all'affermazione di interpretazioni tese a ridurre le potenzialità cooperative di tali moduli procedurali, a vantaggio, ancora una volta, di un approccio che pare rafforzare il dato della supremazia statale.

Il caso più significativo in cui questo è avvenuto può essere senza dubbio considerato quello della lettura data dalla Corte costituzionale dello strumento, l'intesa, che più di ogni altro avrebbe dovuto valorizzare il ruolo delle Regioni nei confronti dello Stato. Sebbene per intesa sembrerebbe infatti doversi intendere una paritaria codeterminazione di volontà, la Consulta ha elaborato, nella sua giurisprudenza, una problematica distinzione tra intese *forti* ed intese *deboli*. Soltanto nel primo caso il raggiungimento di un vero e proprio accordo sarebbe imprescindibile, mentre nel secondo lo Stato conserverebbe il potere di decidere unilateralmente, degradando in questo modo l'intesa a mero parere. La frammentaria disciplina normativa dello strumento cooperativo in questione non ha certo contribuito a fare chiarezza sul punto: anzi, al di là della sua qualificazione normativa, di fatto la portata dell'intesa, in relazione alle circostanze in cui essa è prevista, risulta rimessa alla valutazione del giudice costituzionale: ma anche i criteri seguiti da quest'ultimo nelle decisioni adottate in materia non appaiono sempre lineari e coerenti²¹⁸. Va senza

²¹⁷ Così G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 73 ss., da cui sono riprese le citazioni sopra riportate (rispettivamente p. 73 e p. 75).

²¹⁸ Numerosi sono i contributi della dottrina sulle intese. In tale sede ci si limita a rinviare a M. IACOMETTI, *La Corte costituzionale e l'inesistenza di una nozione unitaria di intesa*, nota a Corte cost. n. 21 del 1991, in *Le Regioni*, 1992, p. 78 ss.; A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, n. 3/1983, p. 437 ss.; ID., *Ancora in tema di intese tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*,

dubbio sottolineato il costante sforzo della Corte costituzionale di differenziare l'intesa debole dal mero parere: solo la prima infatti sarebbe da intendere come momento di contatto effettivo tra le parti, di svolgimento di trattative tra le stesse, e comporterebbe, tra l'altro, un obbligo di motivazione sulle cause che hanno impedito di giungere ad una decisione condivisa da parte di chi adotta unilateralmente l'atto in via definitiva. Nonostante tali tentativi, sembra di poter affermare che l'aver spezzato nel senso indicato l'unitarietà dello strumento dell'intesa costituisce di per sé un ulteriore e importante sintomo del carattere debole della cooperazione italiana: è evidente infatti che l'approccio alle trattative di un soggetto istituzionale che sa di poter comunque prescindere dal consenso della parte con cui si confronta non sarà mai lo stesso di chi invece deve necessariamente giungere ad una soluzione concordata.

3.4. Il profilo *finalistico-descrittivo*.

Dalle osservazioni sin qui svolte appare evidente come il livello di maturazione del regionalismo cooperativo italiano si presenti assai basso. Non sembra infatti che il principio di leale collaborazione sia riuscito ad assicurare una equilibrata sintesi fra esigenze dell'unità ed esigenze dell'autonomia. I dati emersi dall'analisi dei diversi profili individuati mostrano infatti una leale collaborazione che tende ad assecondare

1986, p. 801 ss.; ID., *Figure procedurali e logica della somiglianza (in tema di intese tra Stato e Regioni)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1409 ss.; A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, nota a Corte cost. n. 482 del 1991, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, p. 3908 ss.; A. MALTONI, *Le intese tra Stato e regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, nota a sentenza 116/1994, cit., p. 203 ss.; F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato-Regioni*, nota a Corte cost. n. 206/2001, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, p. 1596 ss.; G. RIZZA, *Intese, I)Diritto pubblico*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, 1989.

quell'impostazione di tipo *organicistico* in precedenza richiamata, fortemente *sbilanciata verso il centro*, aperta a molteplici momenti di integrazione fra le diverse sfere di competenza (soprattutto in nome di interessi unitari) che vengono però quasi sempre gestiti facendo leva sulla posizione di supremazia dello Stato; una cooperazione dunque che, priva di strumenti di raccordo *forti*, è inidonea a garantire alle autonomie un ruolo che le porti a partecipare in modo incisivo alla definizione delle scelte prese a livello centrale e non soltanto a subirle. Un sistema cooperativo, dunque, senza dubbio lontano dagli assetti di altre esperienze costituzionali che a tale modello si sono ispirate, in cui quella funzione compensativa che gli strumenti di raccordo previsti dovrebbero svolgere non riesce a garantire un effettivo riequilibrio della posizione delle Regioni rispetto a quella dello Stato. In tale quadro, se il principio di leale collaborazione sembra rivestire un indubbio e spesso notevole rilievo politico nei rapporti fra diversi livelli di governo²¹⁹, non sempre riesce poi a traspirare anche in schemi dalla valenza giuridica coerente e definita: in particolare è la mancanza di una sede *alta* di raccordo, caratterizzata da «un livello di formalità adeguato»²²⁰, che rischia di far ricadere sulle spalle della sola Corte costituzionale *ex post*, cioè in un momento in cui la contrapposizione (ovvero l'assenza di collaborazione) si è già realizzata, il compito di offrire le opportune indicazioni per giungere ad un'efficace sintesi tra esigenze dell'unità ed esigenze dell'autonomia. Paradossalmente, dunque, è proprio la sempre

²¹⁹ E' la Corte stessa ad affermare che il principio di leale cooperazione opera «in una dimensione che è anche, se non prevalentemente, politico-costituzionale, nel senso che qualifica, prima ancora delle rispettive posizioni giuridiche dello Stato e della Regione, il contesto entro il quale devono svolgersi le relazioni tra i due enti. Tale principio [...] può risultare leso anche in presenza di atti che, pur senza generare alcuna immediata alterazione dell'ordine delle competenze, non abbiano il valore di una semplice opinione, confinabile nella sfera del pregiudiziale, ma vadano ad incidere, in quanto produttivi di un vincolo - seppure meramente politico - sul contesto di lealtà e trasparenza entro il quale devono appunto essere esercitate le rispettive competenze ed adempiuti i reciproci doveri» (sentenza n. 341 del 1996, punto 3 del *considerato in diritto*).

²²⁰ Così R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, cit., p. 4190.

maggior frequenza con cui il principio di leale collaborazione viene richiamato nei giudizi davanti alla Corte la principale traccia dell'assenza di collaborazione nella fisiologia del sistema delle relazioni tra Stato e Regioni²²¹.

Sebbene siano queste le parziali conclusioni che possono trarsi dall'indagine fin qui condotta, non vanno sottovalutati due importanti aspetti. In primo luogo, non va dimenticato come il modello descritto abbia preso forma senza una forte base costituzionale che ne garantisse uno sviluppo equilibrato: anzi, partendo dal mero dato della costituzione formale, ben si sarebbe potuto assistere all'affermazione della supremazia statale secondo moduli ancor più mortificanti per il ruolo delle Regioni (si pensi, ad esempio, al ricorso al controllo parlamentare di merito sulle leggi regionali).

In secondo luogo, guardando al regionalismo cooperativo italiano nella sua evoluzione, non si può non constatare come esso, nel tempo, sia comunque andato gradualmente progredendo e, in parte, razionalizzandosi. Si può richiamare, a titolo esemplificativo, la posizione nell'ordinamento del sistema delle Conferenze che, al di là delle valutazioni che si vogliano dare su tale strumento di raccordo, alla luce del d.lgs. n. 281 del 1997 non può non apparire profondamente mutato (e rinforzato) rispetto al momento in cui ha fatto la sua comparsa sulla scena dei rapporti Stato-Regioni. Più in generale dovrebbe apparire chiaro, anche alla luce delle norme a cui si è fatto riferimento nel corso del presente lavoro, come il principio di leale collaborazione sembra pervadere quelle riforme legislative della fine degli anni '90 (cd. *leggi Bassanini* e relativi decreti di attuazione²²²) che sono

²²¹ In tal senso J. WOELK, *Conflitto e cooperazione: principi costituzionali a confronto*, in *Academia*, n. 19, giugno-settembre 1999, su www.eurac.edu.

²²² L'impostazione cooperativa dei rapporti Stato-Regioni sembra dunque un dato acquisito nella legge n. 59 del 1997: all'art. 3, comma 1, lett. c), si prevede che i decreti legislativi di cui all'art. 1 individuino, tra le altre cose, «le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di

andate a realizzare il cd. *federalismo amministrativo* (o *a costituzione invariata*)²²³, aprendo la strada alla riforma costituzionale del 2001. Anche se si tratta in realtà di trasformazioni che riguardano forse più la *quantità* di collaborazione nel sistema che la sua *qualità*, i segnali normativi richiamati non possono non indicare la definitiva presa d'atto e la volontà di razionalizzazione (sebbene espressa ancora soltanto a livello di normazione primaria) di una tendenza che è andata orientando gli sviluppi del regionalismo italiano fin dalle sue prime concrete attuazioni. Torna dunque quell'idea di processo già richiamata in precedenza: è in quest'ottica che anche acquisizioni parziali e insoddisfacenti possono essere considerate passaggi essenziali nella prospettiva di sviluppi futuri ben più significativi.

4. L'evoluzione del principio di leale collaborazione in rapporto alle tipologie di giudizi ed alle tecniche decisorie della Corte costituzionale (cenni).

Anche una sommaria indagine sulle tecniche decisorie utilizzate dalla Corte costituzionale può essere utile al fine di mettere in luce i *progressi*

cooperazione strutturali e funzionali, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione [...]»; all'art. 4, comma 3, è previsto che i conferimenti agli enti locali delle funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale avvengano nell'osservanza anche del « principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea [...]» (lett. d). E' naturale che tale principio pervada poi tutto il d.lgs. n. 281 del 1997, disciplinante, in attuazione della delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59 del 1997, la *Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*.

²²³ Sul punto cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed enti locali previsto dalla l. 59/97*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Tomo I, Milano, 1998, p. 627 ss.

del principio di leale collaborazione nel corso del sua graduale affermarsi, in una prospettiva che appare particolarmente interessante relativamente ad alcune questioni che si affronteranno nella capitolo successivo del presente lavoro.

Va evidenziato come, in una prima fase della giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione emerga più che altro in sede di conflitti di attribuzione intersoggettivi; solo in un momento successivo comincia ad essere richiamato anche nelle decisioni relative a giudizi sulle leggi (quasi sempre in via d'azione). Tale andamento è indice di un dato assai importante, che aiuta a comprendere la lenta (e ancora incompiuta) maturazione del modello italiano di regionalismo cooperativo: l'influenza della leale collaborazione si sposta infatti, progressivamente, dal piano amministrativo per andare ad incidere anche su quello legislativo.

In un primo tempo la scelta circa il raccordo cooperativo è lasciata alla mera discrezionalità del legislatore statale; la Corte sembra intervenire solo allorquando le procedure collaborative positivizzate non vengono rispettate²²⁴. Questa dimensione, sebbene limitativa delle potenzialità del principio cooperativo, già presenta aspetti di indubbio interesse. Come spesso capita in materia di conflitti intersoggettivi, contrasti che potrebbero essere risolti impugnando davanti al giudice amministrativo gli atti adottati in violazione delle procedure stabilite in via legislativa, assurgono al rango costituzionale e vengono portati al giudizio della Corte costituzionale. In questo modo le previsioni legislative che si assumono violate contribuiscono a definire la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto (andando a costituire quel blocco di costituzionalità

²²⁴ Cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 497 ss. Già in tali casi, nella ricostruzione offerta dall'Autore, si intravedono gli sviluppi cooperativi successivi: la Corte infatti «ove un'adeguata forma di raccordo non sia stata normativamente predisposta [...] si ritiene legittimata ad imporla in nome del principio di collaborazione (cfr. ad esempio, sent. 186/1985; ma si tratta di una ipotesi tutt'altro che frequente)».

che orienta le valutazione della Consulta)²²⁵. La lettura di un simile fenomeno può prestarsi ad interpretazioni antitetiche. Si potrebbe infatti parlare sia di una *decostituzionalizzazione dei conflitti*²²⁶, nel senso che le attribuzioni circa le quali si controverte non trovano più un diretto ed esclusivo riconoscimento in norme di rango costituzionale; sia, guardando il fenomeno da un'ottica differente, di una *tendenziale costituzionalizzazione* di quelle leggi che si pongono in stretta correlazione con i precetti gerarchicamente sovraordinati di cui costituiscono estrinsecazione²²⁷. E' evidente come, in questa seconda prospettiva (in particolare nell'ipotesi di cd. deleghe *devolutive*), più che abbassarsi il *tono costituzionale* dei conflitti, finisce con l'elevarsi quello delle previsioni di rango primario che consentono una precisa definizione (non possibile sulla base delle sole norme costituzionali) dei diversi ambiti di competenza²²⁸.

²²⁵ Sul punto cfr. A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal modello costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?*, cit., p. 278 ss. dove si parla della *gerarchia positiva Costituzione-legge* che viene rovesciata dalla *gerarchia culturale legge-Costituzione*.

²²⁶ Cfr. E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, p. 201; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, p. 361, dove si parla anche di *amministrativizzazione* dei conflitti.

²²⁷ Cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 361, in cui si parla «di un rapporto di strumentalità necessaria tra la fonte stessa e le norme costituzionali sulla competenza»; E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 201, dove si giustifica il fenomeno perchè «la sfera delle competenze regionali si è progressivamente determinata anche attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative, oppure perchè la competenza regionale deriva da una delega di funzioni di tipo *traslativo* o *devolutivo* [mio il corsivo], e può quindi ritenersi stabilmente assegnata e non soggetta ai ripensamenti successivi del delegante [...]»; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, IV edizione, Milano, 2004, p. 311.

²²⁸ Già con la sentenza n. 82 del 1958 (annotata da C. MORTATI, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1004 ss.) con cui la Corte costituzionale si pronunciava su due conflitti di attribuzione tra Stato e Regione siciliana sorti in materia di industria e commercio, si possono riscontrare importanti indicazioni sul punto. In relazione agli atti regionali impugnati (due decreti dell'Assessore all'industria e commercio della Regione siciliana) la Corte, disattendendo le prospettazioni della difesa regionale, sosteneva che, sebbene questi si ponessero in contrasto con una normativa di rango primario, non si determinava un'ipotesi «di vizio dell'atto da dedursi davanti agli organi della giustizia

Tutto ciò a patto naturalmente che si individuino criteri in base ai quali risulti possibile discernere in termini rigorosi i casi in cui la normativa primaria è effettivamente in stretta correlazione con il dato costituzionale²²⁹. In caso contrario, il rischio di un'*amministrativizzazione* dei conflitti intersoggettivi appare forte. Volendo riferire tale discorso alla leale collaborazione, va ricordato che la Corte costituzionale, dopo aver ribadito che non «ogni eventuale scostamento del contenuto dell'atto governativo rispetto ai parametri legali che ne condizionano il contenuto [può] automaticamente considerarsi come una lesione della sfera costituzionale di attribuzioni della Regione, suscettibile di essere fatta valere attraverso il ricorso per conflitto di attribuzioni, anziché solo come un vizio di legittimità dell'atto suscettibile di essere fatto valere con gli ordinari rimedi giurisdizionali», ha senza mezzi termini affermato che «integra senz'altro siffatta lesione la deviazione dal modello procedimentale imposto dalla legge a tutela del principio di cooperazione»²³⁰. La potenziale idoneità della normativa primaria ad integrare in sede di conflitto le previsioni costituzionali, porta a valorizzare, ancora una volta, il fondamentale ruolo giocato - ai fini dell'emersione del principio - dagli sviluppi (soprattutto) legislativi del sistema, senza però

amministrativa, ma di illegittimità che ha rilevanza costituzionale, posto che il trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione, dotata di autonomia, si risolve in un'attribuzione di competenze che si attuano in concreto sul piano costituzionale, e può perciò dar luogo ad un conflitto di attribuzione, sul quale deve decidere questa Corte, ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87».

²²⁹ Ma proprio A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 361, rilevano come non si sia «ad oggi riusciti ad andar oltre la fissazione di formule assai late ed imprecise, come tali suscettibili di incerte e non uniformi applicazioni».

²³⁰ Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 242 del 1997, al punto 4 del *considerato in diritto*, dove appunto respinge un'eccezione del Presidente del Consiglio, secondo cui la censura mossa nella circostanza dalle Regioni doveva ritenersi inammissibile «perchè non attinente alla pretesa violazione delle norme costituzionali che definiscono le attribuzioni della Regione» ed essendo invece riferita al contenuto di norme di legge ordinaria (in particolare all'art. 59 del D.P.R. n. 616 del 1977, che stabilisce la procedura che il Governo doveva seguire, imponendogli di provvedere “sentite le Regioni interessate”).

negare la valenza delle poche e latenti aperture della Costituzione formale a quel modello cooperativo di cui le prime costituiscono materiale realizzazione²³¹.

Gradualmente si afferma però nella giurisprudenza costituzionale anche la possibilità che sia direttamente la legge ad essere ritenuta illegittima per la mancata previsione di adeguati strumenti di raccordo, in relazione alla disciplina normativa di ambiti per i quali forme di collaborazione risultano invece necessari²³². Il salto di qualità rispetto alle ipotesi in cui la leale collaborazione emerge in sede di conflitto è evidente: in tali casi infatti è la

²³¹ Ancora una volta viene così rievocata l'impostazione delle tesi di Bartole che, come ricordato in precedenza, sebbene abbia da un lato esaltato enormemente il ruolo che le esigenze del sistema complessivamente considerato – trasfuse in atti di livello subcostituzionale – hanno avuto in relazione all'affermazione del modello cooperativo, non ha dall'altro rinunciato a ricercare, in previsioni di rango costituzionale, una copertura formale per lo stesso (cfr. S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., p. 2423 ss.).

²³² Nella sentenza n. 8 del 1985 (punto 3 del *considerato in diritto*) la Corte afferma che «lo stabilire in quali forme le due specie di interessi [nazionale e regionale] debbano venir considerate e reciprocamente armonizzate compete in larga misura alla legge statale ordinaria; cui spetta, in particolar modo, decidere in che limiti ed a quali effetti l'intreccio riscontrabile fra gli interessi nazionali e regionali richieda che vengano introdotti congegni di cooperazione tra le Regioni e lo Stato, anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza. L'art. 117 va per questa parte interpretato in collegamento con l'art. 127, ultimo comma, della Costituzione: là dove si dispone che le questioni "di merito per contrasto di interessi" sono risolte dalle Camere e non da questa Corte». Sembrerebbe chiaramente affermata la supremazia del legislatore statale nel disciplinare le forme di collaborazione fra Stato e Regioni; ma, a ben vedere, si può però già cogliere in questa decisione l'esistenza di limiti alla discrezionalità dello stesso: la Corte infatti afferma che si è in presenza di un compito che compete (solo) *in larga misura* alla legge dello Stato. Resta da chiedersi, volendo sforzarsi di chiarire il senso delle espressioni utilizzate dalla Consulta, sotto quale profilo lo Stato resti limitato nella propria discrezionalità, cosa resti fuori da quella *larga misura* che rientra nella sua competenza. Si potrebbe pensare ad un minimo di collaborazione costituzionalmente necessario: collaborazione, in altri termini, deve costituzionalmente esserci, pur restando al legislatore nazionale la scelta circa le forme che concretamente devono realizzarla. In questi termini sembra dunque aprirsi la strada alla possibilità di sindacare direttamente la legge che viola, nel suo stesso contenuto, il principio di leale collaborazione.

stessa legge non collaborativa ad essere colpita²³³. L'incidenza del principio cooperativo investe dunque sia l'attività del legislatore, che ha discrezionalità soltanto nella scelta delle *modalità* attraverso cui realizzare la *indefettibile* collaborazione, sia il Governo, che deve rispettare il procedimento collaborativo predisposto e *tener conto* delle risultanze dello stesso²³⁴. E per colpire, nella prima direzione indicata, la legge che non rispetti (o non lo faccia in maniera adeguata) l'esigenza collaborativa emersa, la Corte costituzionale interviene con sentenze interpretative²³⁵ o, in modo più incisivo e sempre più di frequente, con sentenze manipolative (prevalentemente additive²³⁶, in più rare ipotesi sostitutive²³⁷).

²³³ Cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 506: «se si deve riassumere in un concetto elementare la differenza tra le pronunce applicative del principio di cooperazione rese in sede di conflitto e quelle rese in sede di giudizio in via principale, si può dire che altro è ergersi a garante del funzionamento di strumenti di raccordo procedurali già delineati dal legislatore statale [...], altro è tentare decisamente di imporre al legislatore statale nuove o più intense forme partecipative rispetto a quelle che esso pare disponibile a concedere».

²³⁴ In tal senso si esprime la già richiamata sentenza n. 242 del 1997: la «partecipazione procedimentale rappresenta la modalità concreta con cui si realizza [...] il contemperamento dei diversi interessi, e dunque una modalità di concorso e di confronto che deve rispondere al canone costituzionale della leale cooperazione. La partecipazione regionale al procedimento, di cui la legge stabilisce le modalità, è perciò costituzionalmente indefettibile, deve essere resa effettivamente e non solo formalmente possibile, e il provvedimento governativo deve tener conto dei risultati di tale partecipazione» (punto 4 del *considerato in diritto*). Anche nella impostazione della sentenza n. 408 del 1998, la Corte afferma esplicitamente l'esistenza di spazi di discrezionalità del legislatore statale «nell'individuare le esigenze e gli strumenti di raccordo fra diversi livelli di governo per un esercizio coordinato delle funzioni o per attuare la cooperazione nelle materie in cui coesistano competenze diverse» (punto 3 del *considerato in diritto*). Le parole della Corte possono pure qui interpretarsi nel senso che, laddove emerge l'esigenza di integrazione, questa deve effettivamente esserci: è nella determinazione delle forme in cui questa si realizza che il legislatore gode di ampi (ma non assoluti) spazi di discrezionalità.

²³⁵ Cfr. la sentenza n. 188 del 1999.

²³⁶ Cfr. tra le molte le sentenze nn. 482 del 1991 (con nota di A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 3908 ss.), 109 del 1993, 412 del 1994, 338 del 1994, 520 del 1995, 98 e 348 del 2000, 288 del 2001.

²³⁷ Cfr. la sentenza n. 483 del 1991.

Un passo ulteriore verso la maturazione del sistema dovrebbe portare ad intendere il principio di leale collaborazione come operante sullo stesso procedimento di formazione della legge statale: quando questa va a disciplinare fattispecie nelle quali risultano coinvolti ambiti di competenza regionale, le Regioni dovrebbero essere messe in grado di partecipare alla definizione stessa del contenuto della legge statale (e quindi anche alla predisposizione degli eventuali procedimenti collaborativi da adottare sul piano amministrativo). Si tratta di implicazioni che, come notato in precedenza, potrebbero essere direttamente ricondotte alla conformazione assai aperta e dinamica dell'art. 5 della Costituzione italiana. Alla luce del quadro costituzionale originario e dei suoi sviluppi materiali appare senza dubbio difficoltoso riconoscere alla leale collaborazione possibilità concrete di affermarsi nella direzione indicata. Nonostante l'art. 5 della Carta fondamentale pare si possa prestare anche ad una lettura in tal senso, la mancanza assoluta nel sistema di raccordi stabili sul piano legislativo rende difficilmente praticabili, da parte della Corte, interpretazioni volte a percorrere questa strada. Non è un caso che la Consulta abbia espressamente affermato che il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni non «può esser dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi»²³⁸.

²³⁸ Così la sentenza n. 437 del 2001, al punto 3 del *considerato in diritto*. Significativa ma isolata appare dunque la decisione della Corte n. 398 del 1998, in materia di *quote latte*. In tale occasione infatti si afferma che «l'innegabile interferenza con i poteri programmatori delle Regioni e delle Province, per il principio di leale cooperazione, postulava un coordinamento con queste almeno nella forma del parere. L'esser tale coordinamento mancato comporta la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 168, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nella parte in cui stabilisce i criteri in base ai quali deve essere effettuata la compensazione nazionale senza che sia stato previamente acquisito il parere delle Regioni e delle Province autonome» (così al punto 12 del *considerato in diritto*; si veda pure il punto 1 del *dispositivo* della decisione). Nel prosieguo della pronuncia, al punto 16 del *considerato in diritto*, di tenore analogo l'affermazione della Corte secondo cui «non risponde al principio di leale cooperazione che deve animare i

Forse qualcosa potrebbe mutare attraverso la valorizzazione di alcune delle profonde innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001: ma, anche in riferimento al quadro normativo attualmente vigente, sembrano necessarie scelte assai coraggiose da parte del giudice delle leggi.

rapporti tra Stato e Regioni e Province autonome l'aver escluso ogni forma di partecipazione regionale e provinciale alla determinazione della disciplina statale, quantomeno nella forma minima del parere»; si giunge così a dichiarare (punto 5 del *dispositivo*) «l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 173, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nella parte in cui, nel sostituire il comma 6 dell'art. 10 della legge 26 novembre 1992, n. 468 (Misure urgenti nel settore lattiero-caseario), differisce i termini ivi previsti senza la previa acquisizione del parere delle Regioni e delle Province autonome». Su questi profili della decisione cfr. G. AMOROSO - T. GROPPI - G. PARODI, *Annuario di giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1998, p. 199 ss.; L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, cit., pp. 334-335; A. AMBROSI, *Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni*, cit., p. 363 ss. La Corte si era già pronunciata in materia di *quote latte* con la sentenza n. 520 del 1995, giungendo però nell'occasione a dichiarare semplicemente «l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge 24 febbraio 1995, n. 46 (Norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria) [...] nella parte in cui non prevede il parere delle Regioni interessate nel procedimento di riduzione delle quote individuali spettanti ai produttori di latte bovino»; su tale pronuncia cfr. G. P. DOLSO, *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di «emergenza»*, nota a sentenza n. 520/1995, in *Le Regioni*, n. 3/1996, p. 552 ss.

CAPITOLO III

Leale collaborazione fra Stato e Regioni dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001.

SOMMARIO: 1. La leale collaborazione nel nuovo Titolo V. Problematiche generali. – 1.1. *Un passo indietro verso il regionalismo duale?* – 1.2. Leale collaborazione, interesse nazionale, istanze unitarie. – 1.3. Verso una collaborazione paritaria? – 2. Leale collaborazione e riparto di competenze legislative. – 2.1. Profili problematici del nuovo riparto di competenze legislative nella giurisprudenza costituzionale: leale collaborazione e *criterio della prevalenza*. – 3. Leale collaborazione e principio di sussidiarietà. 4. – *Criterio della prevalenza, concorrenza di competenze non prevalenti, attrazione in sussidiarietà di competenze legislative*: un tentativo di chiarificazione. – 5. Osservazioni conclusive: il problema degli strumenti della leale collaborazione.

1. La leale collaborazione nel nuovo Titolo V. Problematiche generali.

Le importanti modifiche apportate al Titolo V della Parte II della Costituzione con la legge costituzionale n. 3 del 2001, hanno ridisegnato gli assetti complessivi del regionalismo italiano²³⁹. La legge costituzionale in questione rappresenta peraltro solo l'ultima e più significativa tappa di un processo di riforma che è oramai da molti anni al centro del dibattito

²³⁹ Sulla riforma del Titolo V cfr. AA. VV., *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, 2003; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; ID., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, n. 5, Milano, 2001; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2004, p. 627 ss.

politico-istituzionale e che ha visto una forte accelerazione nella seconda metà degli anni '90. La ridefinizione della forma regionale dello Stato italiano era ad esempio tra i principali obiettivi della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita con la legge costituzionale n. 1 del 1997 e presieduta dall'on. D'Alema²⁴⁰; passi rilevanti nella stessa direzione sono peraltro stati compiuti sul piano della legislazione ordinaria attraverso le leggi Bassanini. Anche i nuovi assetti della forma di governo regionale a cui ha portato la legge costituzionale n. 1 del 1999 vanno ad inserirsi nella direzione di un rafforzamento del ruolo delle Regioni nel sistema, relativamente in particolare all'autonomia statutaria.

La riforma del 2001 assume senza dubbio portata più ampia: risultano completamente ridefiniti i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo, con riguardo sia al riparto di competenze legislative sia a quello delle funzioni amministrative. Ai fini della presente indagine si cercherà di comprendere quanto le novità introdotte nel 2001 siano (o si siano rivelate) congeniali ad assetti collaborativi del modello regionale italiano, cercando di leggere quindi tali trasformazioni nell'ottica della continuità (o della rottura) rispetto agli equilibri raggiunti sotto la vigenza dell'originario Titolo V, descritti nei precedenti capitoli.

²⁴⁰ Sui lavori della Commissione D'Alema cfr. G. AZZARITI – M. VOLPI (a cura di), *La riforma interrotta, riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale*, Perugia, 1999; A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal modello costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, p. 271 ss. Vi è chi ha fatto giustamente notare come «tra i segnali meno positivi del tentativo di riforma [...] vi era la mancata costituzionalizzazione del principio di *leale cooperazione*. [...] sembrava assai sorprendente il venir meno, a livello costituzionale, di una disposizione volta a sancire un principio consolidato, che ha trovato uniforme riscontro sulla base della stessa giurisprudenza costituzionale e che improntava di sé l'intero modo di essere e di atteggiarsi dei rapporti fra Stato, Regioni ed Enti locali» (così C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, cit., p. 96 ss.).

1.1. *Un passo indietro verso il regionalismo duale?*

All'indomani dell'entrata in vigore della riforma del 2001, autorevole dottrina ha visto nell'intervento del legislatore costituzionale un momento di netta discontinuità con gli sviluppi materiali in senso collaborativo del nostro regionalismo, arrivando ad ipotizzare un vero e proprio *passo indietro verso il regionalismo "duale"*²⁴¹. E' necessario oggi sottoporre a verifica questa tesi, traendone elementi da porre a fondamento dell'analisi del nuovo assetto costituzionale.

E' innegabile che, ancora una volta, il modello formale di fronte a cui ci si trova appare caratterizzato da un'impostazione che sembra intesa più a *separare* che ad integrare sfera statale e sfera regionale. Diversi elementi normativi spingono verso una conclusione in tal senso²⁴². In primo luogo, la mancata previsione nel nuovo testo del limite dell'interesse nazionale o di analoghi meccanismi in grado di consentire, «innanzi tutto sul piano dell'attività legislativa, forme tendenzialmente generali di flessibilità del modello di ripartizione delle competenze»²⁴³. Elementi di flessibilità sembrano invece intimamente connaturati al principio di sussidiarietà che però pare essere confinato in ambiti circoscritti: da un lato presiede alla allocazione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.), dall'altro opera come limite all'esercizio dei poteri sostitutivi statali previsti all'art. 120 (co. 2) della Costituzione. Nella stessa prospettiva, anche il dato normativo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che maggiormente interessa ai fini della presente ricerca, ovvero l'esplicita menzione, sempre

²⁴¹ A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, relazione al seminario sul tema "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002, reperibile sul sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²⁴² Quelle che vengono riportate di seguito sono ancora le osservazioni critiche "a prima lettura" di A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, cit.

²⁴³ Così A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, cit.

nell'art. 120, del principio di leale collaborazione, rischia di assumere una valenza ambigua: pure in questo caso, infatti, l'operatività del principio sembra limitata al solo ambito dei poteri sostitutivi. Proprio la particolare collocazione del principio nel nuovo titolo V potrebbe quindi suggerire una lettura volta a negarne la portata generale, relativa cioè al complesso dei rapporti tra Stato e Regioni.

Anche a voler considerare il principio di leale collaborazione essenzialmente come *principio dell'intesa*, non si perverrebbe a soluzioni diverse. Lo strumento cooperativo in questione viene disciplinato non in termini generali ma in relazione a momenti ben precisi, che potrebbero essere stati visti dal legislatore costituzionale come ipotesi tassative eccezionali in cui possono (o devono) coesistere e coordinarsi tra loro interventi statali e regionali: così nei casi delle leggi statali rivolte ad attribuire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116 co. 3 Cost.) e a disciplinare forme di intesa e coordinamento (o di semplice coordinamento) in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali (art. 118 co. 3). La mancata previsione in termini generali dell'intesa come strumento di raccordo fra Stato e Regioni sembrerebbe ancor di più frutto di una scelta meditata e non di una semplice dimenticanza se si considera che nell'art. 117 sono richiamate – in questo caso in termini generali – le intese *orizzontali* che le Regioni possono concludere tra loro (co. 8) e con enti territoriali interni ad altro Stato (co. 9, che prevede anche la possibilità per le Regioni di concludere *accordi* con altri Stati)²⁴⁴. Nel complesso, dunque, la regola dominante nella disciplina

²⁴⁴ «Insomma, rispetto al passato, in cui pur in mancanza di una base sicura ed esplicita, il principio di leale collaborazione è stato costruito dalla Corte costituzionale come principio generale di Governo dei rapporti tra Stato e Regioni nell'ipotesi di interferenza di competenze, ora la situazione sembrerebbe addirittura peggiorata: proprio il fatto che, in presenza di simile oramai consolidata ed univoca tradizione giurisprudenziale e legislativa, il legislatore costituzionale non l'abbia tradotta in una chiara proclamazione di carattere generale, ma l'abbia recepita solo in ipotesi particolari, induce a concludere che questo legislatore abbia inteso escludere l'esistenza di un criterio generale, anche

formale dei rapporti tra Stato e Regioni sembra essere quella improntata alla separazione/garanzia delle distinte sfere di competenza; i momenti di integrazione rappresentano deroghe a tale regola e, in quanto tali, devono essere espressamente previste in relazione ad ambiti specifici²⁴⁵.

Anche sul piano dei raccordi organici – in relazione al quale sembrava maggiormente necessario un intervento a livello costituzionale – la revisione del 2001 non introduce novità di rilievo: a parte l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che rinvia ai regolamenti parlamentari per disciplinare una *possibile* integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali, nulla si prevede in merito al sistema delle Conferenze né tantomeno alla trasformazione del Senato in Camera delle Regioni.

Alla luce delle sommarie osservazioni condotte, sembra di poter chiarire un primo punto: seppure si intendesse parlare di un arretramento da assetti di tipo cooperativo, lo si potrebbe fare, tutt'al più, prospettando un confronto tra il modello materiale (affermatosi in via legislativo-giurisprudenziale nel periodo pre-riforma) e quello delineato sul piano formale dalle nuove norme costituzionali. Ponendo invece a raffronto i due modelli considerati esclusivamente nella loro dimensione formale – operazione che da un punto di vista metodologico appare forse più corretta – risulta a mio avviso evidente una maggiore apertura alle dinamiche cooperative del nuovo quadro costituzionale: se anche si volessero interpretare i nuovi momenti di integrazione disciplinati in Costituzione come eccezionali, si tratterebbe pur sempre di esplicite aperture

implicito». Si tratta ancora delle parole di Così A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, cit.

²⁴⁵ Risulterebbe in questo modo confermata l'impostazione prospettata da A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., pp. 2502-2503, a cui si è fatto riferimento nel primo capitolo (§ 2.1) della presente ricerca.

all'integrazione più ampie di quelle originariamente previste dal testo costituzionale²⁴⁶.

Se, partendo dall'originario disegno del costituente, si sono potuti determinare gli sviluppi descritti nei capitoli precedenti, era realistico immaginare che i pur in astratto limitati spazi cooperativi previsti dalla riforma avrebbero anch'essi rivelato una notevole forza espansiva. La lettura del nuovo quadro normativo non poteva prescindere dalle vicende che hanno in passato caratterizzato l'evoluzione del regionalismo italiano. I fenomeni di ampia portata che hanno determinato la definizione del modello cooperativo (cfr. capitolo I, § 3) non sembrano aver esaurito la loro spinta propulsiva: non in termini assoluti, le implicazioni sistematiche collegate al ruolo di uno Stato sociale che, sebbene conosca oramai da molti anni una profonda crisi, non ha rinunciato – come emerge proprio dalle modifiche alla Carta fondamentale introdotte con la riforma del Titolo V – a garantire su tutto il territorio nazionale (almeno) «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, co. 2, lett. *m* Cost.)²⁴⁷; non di certo il processo di integrazione comunitaria, che anzi proprio oggi affronta le nuove importanti sfide dell'allargamento e del Trattato costituzionale. Sotto quest'ultimo aspetto non può trascurarsi il valore che, nella prospettiva di un sempre maggior grado di integrazione fra le diverse sfere di competenza, assume la costituzionalizzazione del ruolo comunitario delle

²⁴⁶ In tal senso cfr. anche A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., pp. 440-441. Di diverso avviso A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, cit., secondo cui «nel sistema introdotto dalla riforma costituzionale, il riparto delle competenze e la posizione rispettiva di Stato e Regioni è improntato ad un fondamentale e pervasivo criterio di separazione-contrapposizione in chiave garantistica, in un grado e con una intensità ben maggiori di quello del sistema del 1948 [...]».

²⁴⁷ Cfr. M. MIDIRI, *Istanze collaborative e metodo della legislazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 518-519, che parla della sfida di una *uguaglianza sostenibile* che «investe l'intero sistema pluralistico dei poteri pubblici: i vincoli di bilancio e le istanze di razionalizzazione dovrebbero escludere, ad un tempo, le logiche di supremazia e la tentazione dell'irresponsabilità finanziaria».

Regioni, tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente (art. 117, co. 5)²⁴⁸.

Tali fenomeni, alla luce dell'influenza che già in passato hanno esercitato sugli sviluppi del regionalismo italiano (e non solo), non possono non essere considerati decisivi per l'interpretazione e la comprensione anche del nuovo quadro normativo, «come se linee di tendenza preesistenti proseguissero un percorso di consolidamento che non sembra inciso dalla l. cost. n. 3 del 2001»²⁴⁹. In relazione alla disciplina dei rapporti fra diversi livelli territoriali di governo, le previsioni della Costituzione formale hanno rivelato una bassa capacità definitoria e, di conseguenza, una spiccata attitudine a lasciarsi plasmare in modo significativo dalle esigenze complessive che si affermano nel sistema²⁵⁰. Dagli assetti collaborativi

²⁴⁸ In tale prospettiva vanno tenuti presenti i nuovi importanti elementi di cooperazione introdotti nel sistema sia con la legge n. 131 del 2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), in particolare all'art. 5, sia con la legge n. 11 del 2005 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*). Cfr. in merito L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome (commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 111 ss.; E. CRIVELLI – M. CARTABIA, *Articolo 5*, in P. CAVALERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 113 ss.; F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione "interna" delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n. 11/2005*, in *Giustizia amministrativa*, n. 5-2005, su www.giustamm.it, in corso di pubblicazione in *Diritto e società*; L. CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005. Una tabella compartiva con la legge La Pergola*, 17 giugno 2005, su www.forumcostituzionale.it; T. GROPPI, *La incidencia del derecho comunitario en las relaciones Estado-regiones en Italia*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, cit., p. 173 ss.; G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quaderni Regionali*, n. 2/2003, p. 415 ss.

²⁴⁹ Così M. MIDIRI, *Istanze collaborative e metodo della legislazione*, cit., p. 516.

²⁵⁰ Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1217, dove si afferma in relazione al vecchio Titolo V: «Nato troppo astratto e già vecchio quanto a modelli di riferimento, ha perso nel tempo qualsiasi capacità regolativa; sicché le relazioni

consolidatisi nella fase pre-riforma non sembra quindi possibile, allo stato attuale, arretrare. Non almeno sulla base soltanto di una lettura eccessivamente formalistica del nuovo testo costituzionale.

Non si condivide dunque l'impostazione seguita da chi ha profilato un quadro normativo funzionale ad un *antistorico* ritorno (*rectius*: un passaggio) ad assetti propri di un regionalismo rigidamente duale²⁵¹. E' pur vero però che posizioni dottrinali di questo tipo nascono probabilmente dall'esigenza di sottolineare in maniera assai forte – quasi provocatoria – i limiti della riforma costituzionale del 2001. Questa infatti rappresenta – e su questo punto non sembra non potersi invece concordare – un'importante occasione mancata per razionalizzare il modello e migliorarne la funzionalità. Preso atto degli sviluppi del sistema pre-riforma e delle esigenze rispetto alle quali il nuovo quadro normativo doveva rispondere, certamente lo sforzo di coerenza e di chiarificazione del legislatore costituzionale avrebbe potuto e dovuto essere maggiore, evitando di

tra Stato e Regioni si sono sviluppate fuori e contro le regole costituzionali, attraverso leggi ordinarie e prassi cui la Corte costituzionale ha cercato di donare un minimo di veste sistematica».

²⁵¹ Osserva R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1220: «l'apparente disinteresse del legislatore costituzionale per le esigenze unitarie e di coordinamento, che sono sentite in ogni sistema costituzionale moderno, non deve necessariamente portare a concludere per una costruzione rigidamente dualistica dei rapporti tra Stato e Regioni: quasi che il legislatore del 2001 volesse portare antistoricamente a compimento il disegno, ancora imperfetto nella versione originale, di una netta separazione delle sfere di attribuzione del centro e delle periferie». D'altra parte già A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e "materia" costituzionale nella prospettiva della riforma*, cit., pp. 67-68, aveva affermato, in particolare in relazione ai lavori della Bicamerale D'Alema, che «non è più il tempo per riproporre l'antica, ma rivelatasi ben presto ingenua ed illusoria, pretesa di ricostruire la trama complessiva delle relazioni tra i diversi livelli di governo sulla base di rigide ed impermeabili separazioni di competenza per materie. [...] Se la tendenza complessiva delle dinamiche interordinamentali è, come appunto è, nel senso della integrazione, della sussidiarietà, della differenziazione o misurazione degli interventi *in nome ed in funzione degli interessi*, sarebbe insensato che i testi costituzionali vi si opponessero cocciutamente; sarebbero costretti ad un continuo ripiego di fronte all'incalzare pressante dell'esperienza, fino al punto di dover poi capitolare davanti ad essa, alle sue più marcate, tumultuose manifestazioni».

scaricare in primo luogo sulla Consulta il non semplice compito di «svelare le risorse di razionalità»²⁵² del nuovo Titolo V²⁵³. Se gli errori di prospettiva che avevano orientato le scelte originarie dell'Assemblea costituente potevano giustificarsi – come sottolineato nel capitolo I – sulla base della portata e della novità delle problematiche connesse alla questione regionale e della delicatezza del momento storico, le incertezze e l'approssimazione che caratterizzano il nuovo quadro normativo non sembrano invece ammettere scusanti: le linee di sviluppo da seguire erano chiare, in quanto si partiva da un modello oramai consolidato sul piano materiale che andava semplicemente recepito, razionalizzato e perfezionato.

1.2. Leale collaborazione, interesse nazionale, istanze unitarie.

Sulla base delle osservazioni svolte, era dunque facilmente ipotizzabile che anche del nuovo Titolo V, non sempre perspicuo nella formulazione tecnica, si sarebbe affermata una lettura volta a valorizzarne le aperture ad un regime cooperativo. La tesi della *marginalizzazione* del ruolo del principio di leale collaborazione non sembra convincere: la giurisprudenza costituzionale da tempo lo ha saldamente ancorato all'art. 5 della Carta fondamentale, non modificato dalla riforma, configurandolo quindi come principio operante lungo tutto l'arco delle relazioni tra Stato e Regioni²⁵⁴.

²⁵² Così M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, relazione presentata al convegno organizzato dall'ISSIRFA - CNR su "Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma", Roma, 30 giugno 2004, reperibile sul sito internet www.issirfa.cnr.it, ora in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 576.

²⁵³ In tal senso cfr. ad esempio P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 263.

²⁵⁴ In senso contrario ancora A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, cit., secondo cui «[...] non potrebbe invocarsi l'art. 5 Cost., come in passato, perchè ora, pur potendo fornire la base ad un principio collaborativo, non potrebbe fornirlo

Della previsione del principio nell'art. 120, in relazione ai poteri sostitutivi ivi disciplinati, può peraltro offrirsi anche una lettura che non sia volta a limitarne drasticamente l'incidenza: se l'intervento sostitutivo del Governo deve essere improntato al rispetto della leale collaborazione in presenza delle ipotesi eccezionali previste nella norma in questione, ipotesi in cui sembra doversi ravvisare, normalmente, anche una *urgenza* nel provvedere²⁵⁵ che mal potrebbe conciliarsi con il rispetto delle procedure volte al coinvolgimento degli enti territoriali, a maggior ragione il principio dovrà essere rispettato in relazione ad ipotesi *normali* (non urgenti) di interferenza statale in ambiti di competenza regionale. Peraltro, è la stessa area dei poteri sostitutivi – per loro natura *collaborativi*, secondo l'indirizzo giurisprudenziale oramai da tempo consolidato – che non può considerarsi esaurita nelle previsioni dell'art. 120: la Consulta ha espressamente qualificato il potere sostitutivo previsto dalla norma costituzionale come *straordinario*²⁵⁶, nel senso che «lascia impregiudicata l'ammissibilità e la

di uno spettro generale di operatività al di là della strumentazione poi concretamente ed espressamente prevista per darvi attuazione».

²⁵⁵ Le ipotesi abilitanti l'intervento sostitutivo del Governo concernono, a norma dell'art. 120 co. 2 della Costituzione, il «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria», il «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica», «la tutela dell'unità giuridica ed economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». L'*urgenza* sembra caratterizzare, in misura differenziata, ogni singola ipotesi indicata; anche l'individuazione dell'organo governativo come soggetto legittimato all'intervento sostitutivo può considerarsi rispondente all'esigenza di un intervento celere e tempestivo. La stessa Corte costituzionale parla, in relazione alle ipotesi di sostituzione descritte nell'art. 120 Cost., di *emergenze istituzionali di particolare gravità* (sentenza n. 43 del 2004, al punto 3.3 del *considerato in diritto*). Sulla leale collaborazione in situazioni di emergenza cfr. la sentenza n. 39 del 2003, con nota di S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 259 ss.

²⁵⁶ «La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (art. 120, co. 2 Cost.); per i poteri sostitutivi *straordinari* del Governo oggi l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 prevede (co. 1) che questi siano esercitati dal Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, solo dopo che sia decorso inutilmente il congruo termine previamente assegnato all'ente per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; inoltre «alla

disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari»²⁵⁷. Nella sua più recente giurisprudenza,

riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento». Per i casi di *assoluta urgenza* che non permettono di seguire tali passaggi, cfr. quanto disposto al comma 4. Sull'art. 8 della legge n. 131 del 2003 cfr. C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo (commento all'articolo 8)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, cit., p. 157 ss.; A. BARDUSCO, *Articolo 8*, in P. CAVALERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, cit., p. 210 ss.; G. M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del governo nella legge n. 131 del 2003*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, p. 1981 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 883 ss.; F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia")*, in www.forumcostituzionale.it. Più in generale, sui poteri sostitutivi dopo la riforma costituzionale del 2001 cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1357 ss.; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 99 ss.; G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Milano, 2003, p. 63 ss.; G. MARCHETTI, *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2005, p. 233 ss.; D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 1207 ss.; F. PIZZOLATO, *Potere sostitutivo e principio di sussidiarietà: alla ricerca della tutela degli "interessi unitari". Prime considerazioni*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2004, p. 493 ss.; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 733 ss.

²⁵⁷ Così ancora nella decisione n. 43 del 2004, al punto 3.3 del *considerato in diritto*, dove si legge che «nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, anche diversi dagli organi di controllo già previsti dall'ora abrogato articolo 130 della Costituzione. Pertanto è da escludere anche che da questa norma costituzionale si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di

principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente». Se così non si accettasse una simile ricostruzione si perverrebbe alla «assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà» (punto 3.2 del *considerato in diritto*). Sulla sentenza n. 43 del 2003 cfr. le osservazioni di G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 609 ss.; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, su www.forumcostituzionale.it; R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, febbraio 2004, su www.federalismi.it; ID., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 21 ottobre 2004, su www.federalismi.it; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, su www.forumcostituzionale.it; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, su www.forumcostituzionale.it; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, su www.forumcostituzionale.it.

La Corte, in alcune pronunce di poco successive, ribadisce in termini pressoché identici tale posizione: cfr. le sentenze nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140 e 172 del 2004. Le decisioni richiamate definiscono un vero e proprio *test* alla stregua del quale valutare la legittimità costituzionale dei poteri sostitutivi dettati dalla legge (statale o regionale). La legge regionale – ma il discorso dovrebbe valere per la stessa legge statale che disciplini ipotesi di poteri sostitutivi al di fuori dei casi straordinari indicati nell'art. 120 – dovrà fissare i «presupposti sostanziali e procedurali» sulla base dei quali i poteri sostitutivi dovranno essere esercitati; potrà prevedere la sostituzione solo in relazione ad attività «prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)»; il potere sostitutivo dovrà essere esercitato necessariamente «da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo». La legge dovrà infine prevedere «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione [...], non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo *straordinario* del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento». Va rilevato che le leggi regionali impugnate dal Governo per violazione dell'art. 120 Cost., nel disciplinare alcune ipotesi di poteri sostitutivi, hanno in gran parte rispettato, a giudizio della Corte, le condizioni e i limiti richiamati. In un unico caso, quello della sentenza n. 69, la Corte ha ritenuto illegittima la legge (si trattava dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Puglia 31 gennaio 2003, n. 2, *Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività*

peraltro, la Corte sembra aver chiaramente considerato la leale collaborazione in senso ampio (cioè relativa al complesso dei rapporti Stato-Regioni) come limite all'esercizio di quegli stessi poteri sostitutivi straordinari del Governo già *collaborativi* a norma dell'art. 120, co. 2 della Costituzione e dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003²⁵⁸.

produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate) in quanto non erano stati previsti al suo interno meccanismi di collaborazione tesi al coinvolgimento dell'ente territoriale sostituito. Nella sentenza n. 112, la Corte ha invece dichiarato l'illegittimità dell'art. 10 della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (*Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso*) solo perché i poteri sostitutivi in essa disciplinati, sebbene rispettosi del principio di leale collaborazione, erano stati posti in capo ad un organo, il difensore civico, che non può essere considerato organo di governo della Regione. Nel complesso, sembra quindi possibile affermare che le Regioni abbiano sostanzialmente recepito, nella loro legislazione in materia di poteri sostitutivi, le istanze collaborative presenti nel sistema costituzionale delle autonomie.

²⁵⁸ Così nella sentenza n. 383 del 2005 al punto 30 del *considerato in diritto*. In tale occasione la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-sexies del decreto-legge n. 239 del 2003 (*Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica*), a norma del quale, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti «lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere di cui al comma 1, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio». Ad avviso della Consulta «il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato. Nell'attuale situazione, infatti, [...] tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale». La decisione della Corte non

Non è dunque l'angusto ambito definito dall'art. 120 Cost. quello in cui la leale collaborazione trova spazio e non lo è neanche quello – più esteso – dei poteri sostitutivi. L'interpretazione della portata del principio si sposta inevitabilmente su un versante assai più ampio: bisogna comprendere cioè se effettivamente sussistano, nel nuovo titolo V, spazi per una interferenza fra diverse sfere di competenza o se il riparto sia stato strutturato davvero in modo così rigido e *duale* da ammettere soltanto limitatissimi momenti di integrazione.

Come già evidenziato, si potrebbe essere portati verso questa seconda conclusione dalla scomparsa dal testo costituzionale del riferimento testuale al limite dell'interesse nazionale. In realtà, come dovrebbe emergere dalle osservazioni già svolte nel capitolo I (§ 2.3), l'interesse nazionale, così come configurato nelle vecchie disposizioni costituzionali, è risultato determinante non tanto per la *svolta* cooperativa in sé considerata (in tal senso sembra anzi aver giocato un ruolo decisivo il ridimensionamento della sua portata) bensì per la caratterizzazione *organicista* della cooperazione, per una conformazione della stessa che ha fortemente valorizzato il dato della supremazia statale²⁵⁹. Anche in questo caso la valutazione espressa sul

si fonda sulla generica affermazione – sostenuta dalle Regioni ricorrenti – secondo cui la normativa impugnata sarebbe illegittima in quanto disciplinante un'ipotesi di potere sostitutivo statale al di fuori delle previsioni dell'art. 120 Cost. Tale assunto si pone infatti in contrasto con quanto sostenuto nella sentenza n. 43 del 2004. La Consulta, d'altro canto, si mostra propensa anche a «superare in via di interpretazione sistematica il rilievo fondato sulla apparente elusione della competenza esclusiva del Governo, nella sua collegialità, in tema di esercizio dei poteri sostitutivi». Ciò che è veramente determinante per l'esito del giudizio è proprio l'interferenza dei poteri sostitutivi previsti dalla legge con un piano – quello dell'attrazione in sussidiarietà di funzioni legislative – su cui deve essere garantita, nei rapporti tra Stato e Regioni, la leale collaborazione nella sua accezione forte.

²⁵⁹ «Il meccanismo del “giudizio di merito”, che il Parlamento avrebbe dovuto svolgere sulle leggi regionali, era la traduzione in meccanismi procedurali del principio di supremazia dello Stato (e dei suoi interessi politici) sulle Regioni»: così R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, cit., p. 1218. In altri termini, come la presenza del limite dell'interesse nazionale non è stata considerata in sé elemento idoneo a giustificare una lettura cooperativa del modello originario di regionalismo (capitolo I, § 2.3), così oggi non

punto può quindi essere completamente ribaltata: con la riforma costituzionale del 2001 sembra completarsi quella parabola discendente dei controlli statali alla quale si accompagna – anche in altre esperienze statuali – la progressiva affermazione di schemi cooperativi nei rapporti tra diversi livelli di governo. Il controllo sull'interesse nazionale, dopo essere stato in via di fatto trasposto dal piano del merito a quello della legittimità, viene ora formalmente cancellato dal testo costituzionale.

Il problema della sorte dell'interesse nazionale ha animato il dibattito costituzionalistico successivo alla riforma del 2001. Alcuni autori, rinvenendo il limite dell'interesse nazionale direttamente nell'art. 5 della Costituzione, hanno ritenuto che il controllo sullo stesso rimanga affidato alla Corte costituzionale, come di fatto era avvenuto sotto la vigenza del vecchio Titolo V²⁶⁰. Altri hanno ritenuto che alla Corte si affianchi, *in prima battuta*, l'attività del Parlamento, che in tale direzione opera attraverso i molteplici profili di interferenza sulle competenze regionali che sembrano emergere dagli articoli 117 e 118 della Costituzione²⁶¹. Infine, vi è stato chi, nel tentativo di rompere in maniera netta con «le vecchie soluzioni che si sono rivelate insoddisfacenti», ha ricondotto la tutela dell'interesse

si ritiene che la scomparsa formale di tale limite dal testo costituzionale possa rappresentare un ostacolo al consolidamento di quel modello, il rifiuto della prospettiva di integrazione fra diverse sfere di competenza.

²⁶⁰ In tal senso cfr. A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, p. 345 ss. Dello stesso Autore si veda anche *Gli interessi nazionali nel nuovo titolo V*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, cit., p. 11 ss.

²⁶¹ Cfr. in particolare la posizione di R. TOSI, *A proposito dell'«interesse nazionale»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, p. 86 ss. In particolare l'Autrice si sforza di ricercare nelle competenze statali aperte previste nell'art. 117 della Costituzione i presidi a difesa degli interessi unitari per evitare che questi siano costituiti da «una clausola genericissima, come “la tutela dell'unità giuridica ed economica” di cui all'art. 120» (che porterebbe, tra l'altro, ad accentuare il ruolo del Governo) «oppure il principio di unità di cui all'art. 5», che rischierebbero di ridurre il giudizio di costituzionalità a semplici «verifiche di facciata» (p. 88). Sul punto cfr. anche F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 89 ss.

nazionale al principio di sussidiarietà, valorizzando il suo legame con quello di leale cooperazione nella prospettiva di un superamento di quella logica *gerarchica* tesa ad affermare il dato della supremazia statale²⁶². Anche i più critici di fronte alla scomparsa della clausola dell'interesse nazionale, hanno ritenuto che la possibilità di tutelare istanze unitarie non sia stata del tutto preclusa ma semplicemente si sia cristallizzata ed irrigidita attraverso la tipizzazione in specifici titoli statali di intervento²⁶³. Le diverse posizioni della dottrina non devono peraltro essere valutate come necessariamente confliggenti tra loro, avendo tutte trovato, almeno in parte, importanti conferme nella successiva giurisprudenza costituzionale²⁶⁴. Ognuna di esse individua specifici profili di interesse che, unitariamente considerati, vanno a comporre un quadro complessivo che conferma come non siano affatto assenti, nel nuovo sistema costituzionale, importanti momenti unificanti. Ciò che effettivamente dovrebbe mutare, guardando al passato, è semplicemente la posizione che rispetto ad essi assume lo Stato. Dal raffronto fra le diverse posizioni, il dato che sembra affiorare è che va

²⁶² Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., in particolare p. 1218 ss. Sul punto si vedano anche le osservazioni di M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, cit., p. 584.

²⁶³ Così, ad esempio, A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, cit.: «oggi, pur mancando – a differenza che nel sistema precedente – clausole o appigli generali, esistono ipotesi specifiche e tipizzate preordinate alla tutela di tali istanze. A parte il caso dell'art. 120 [...] si tratta – per rimanere sul piano dell'attività legislativa – principalmente della prefissione dei principi fondamentali nella sfera di competenza concorrente, e in particolare quelli di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, insieme con la disciplina del fondo perequativo (sottoposte al procedimento dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001); della fissazione della disciplina del "potere estero" delle Regioni, e, soprattutto, della competenza statale esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Eppure appare difficile parlare di una puntuale tipizzazione in presenza di un titolo di intervento ampio come "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica".

²⁶⁴ La tesi di Bin sembra ad esempio aver anticipato gli sviluppi a cui ha portato la sentenza n. 303 del 2003; la copiosa giurisprudenza sulle competenze trasversali dello Stato pare invece ribadire l'importante ruolo che tanto la Corte quanto il legislatore continuano ancora a rivestire nei processi di definizione degli interessi unitari.

valorizzato è dunque il seguente: aver eliminato il riferimento all'interesse nazionale dal testo della Carta fondamentale non vuol dire assolutamente aver precluso la possibilità di salvaguardare quelle *istanze unitarie* che inevitabilmente uno Stato (appunto) unitario esprime²⁶⁵.

Di tale impostazione si ritrova ora un'importante e chiara conferma nelle parole della Corte costituzionale, nella sentenza n. 303 del 2003: in tale occasione la Consulta (punto 2.1 del *considerato in diritto*) richiama espressamente quelle «istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*Konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]».

Quello che cambia rispetto al passato non è dunque la presenza nel sistema di congegni posti a salvaguardia di istanze unitarie ma, piuttosto, il

²⁶⁵ «Invero, l'interesse nazionale non scompare: non possono scomparire le esigenze unitarie nella vita di un ordinamento che, per dettato costituzionale e per carattere strutturale, è essenzialmente uno e indivisibile»: così M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, cit., p. 576. In termini più generali, cfr. sul punto AA. VV., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, a cura di G. ROLLA, atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 Maggio 2002, Torino, 2003; B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, relazione per il corso monografico organizzato dalla SPISA di Bologna in tema di riforma del Titolo V della Costituzione, Bologna, 12 aprile 2002, su www.federalismi.it; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 381 ss.; A. PAJNO, *Gli "elementi unificanti" nel nuovo Titolo V della Costituzione*, sintesi della Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004) sul tema "L'attuazione del titolo V della Costituzione", su www.astridonline.it; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, relazione presentata al seminario su "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", cit.; G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, p.703 ss.

modo in cui quelle stesse istanze si definiscono e vengono ad emersione²⁶⁶, *quelle condizioni sulla base delle quali è possibile derogare alla normale ripartizione di competenze* a cui le parole della Corte si richiamano.

1.3. Verso una collaborazione paritaria?

Sempre in una prospettiva cooperativa, in corrispondenza del descritto ridimensionamento della supremazia statale nei processi di definizione degli interessi unitari, il nuovo Titolo V, rafforzando la posizione delle Regioni nel sistema, potrebbe anche aver posto importanti basi per una decisa evoluzione del modello verso quell'*idealtipo* rappresentato dalla collaborazione paritaria.

In tal senso assai indicativa appare la nuova formulazione dell'art. 114, che sembra parificare la posizione non soltanto di Stato e Regioni ma di tutti i quanti i livelli territoriali di autonomia: Comuni, Province, Città metropolitane (pur prive ancora di consistenza normativa), Regioni e Stato vanno tutte a costituire, con pari dignità, la Repubblica. La valenza simbolica di tale previsione è indubbia: in essa l'elencazione dei diversi enti territoriali procede addirittura dal basso, denotando quella preferenza per il livello più vicino ai cittadini che viene poi ancora meglio esplicitata con la costituzionalizzazione (art. 118) del principio di sussidiarietà, utilizzato come criterio di allocazione delle funzioni amministrative.

A questa apparentemente rivoluzionaria formulazione del nuovo art. 114²⁶⁷ si contrappongono altri elementi normativi, più o meno espliciti, dai

²⁶⁶ Ed infatti la Corte, sempre nella sentenza n. 303 del 2003, afferma che «nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale» (punto 2.2 del *considerato in diritto*).

quali si evince come in realtà permangano forti differenziazioni nelle posizioni dei diversi enti territoriali. Tale dato è di tutta evidenza per gli enti locali privi di potestà legislativa e soggetti, per quel che concerne la loro legislazione elettorale, i loro organi di governo e le loro funzioni fondamentali, alla disciplina fissata in via esclusiva dalla legge statale (cfr. art. 117, co. 2, lett. *p*); inoltre, non trova diretto riconoscimento in Costituzione un loro *ruolo comunitario* e, più ampiamente, internazionale, come avviene invece per lo Stato e per le Regioni.

In materia di autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) la posizione di preminenza dello Stato emerge invece in relazione a tutti gli altri livelli territoriali di governo, compreso quello regionale²⁶⁸: la Costituzione infatti, dopo aver sancito l'*autonomia finanziaria di entrata e di spesa* di Comuni, Province e Regioni (co. 1), introduce il limite dei *principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (co. 2); attribuisce alla legge statale la competenza ad istituire il fondo perequativo previsto al comma 3; stabilisce che lo Stato, in vista di fini particolari, possa *destinare risorse aggiuntive o effettuare interventi speciali* in favore di determinati enti territoriali (co. 4)²⁶⁹. Più che la portata – di certo rilevante – di tali

²⁶⁷ Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 274 del 2003 (su cui si tornerà in seguito) ha espressamente affermato che l'art. 114 della Costituzione «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (punto 2.1 del *considerato in diritto*).

²⁶⁸ Cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., pp. 480-481, che osserva come sia proprio «la maggior forza finanziaria» a rendere la supremazia statale un dato ineliminabile anche in ordinamenti con una consolidata tradizione federale-cooperativa.

²⁶⁹ Su tali punti e sui problemi che pongono in termini di coordinamento e collaborazione, cfr. le osservazioni contenute in P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 265 ss. In particolare l'Autore (p. 266) evidenzia anche come l'autonomia degli enti locali assume una portata assai più limitata rispetto a quella statale e regionale per la presenza della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione che impedisce, ad enti privi di potestà legislativa, di imporre ai cittadini prestazioni patrimoniali.

disposizioni, colpisce la struttura complessiva dell'art. 119, soprattutto se confrontata con quella dell'art. 114: nella previsione analizzata lo Stato è infatti considerato, in modo evidente, come distinto dal blocco Comuni-Province-Regioni.

Il ruolo unificante dello Stato emerge poi chiaramente in relazione ai poteri sostitutivi disciplinati nel già richiamato articolo 120; ma, anche laddove è evidente l'intenzione del legislatore costituzionale di ridurre notevolmente la distanza tra Stato e Regioni, persistono comunque significative asimmetrie fra i due enti. Si consideri a tal proposito il nuovo regime dell'accesso in via principale alla Corte costituzionale delineato nell'art. 127 della Costituzione. Il dato di immediata evidenza è la trasformazione del controllo sulla legge regionale da preventivo a successivo e quindi una parificazione della posizione di Stato e Regioni sotto tale profilo. Nel testo del nuovo articolo permangono però quei dati testuali su cui possono fondarsi letture volte a confermare, in continuità con il passato, una diversa posizione di Stato e Regioni nell'accesso alla Corte in via principale: anche il nuovo art. 127 parla infatti di una legge impugnabile da parte del Governo quando *ecceda la competenza regionale* e di una legge statale (o di altra Regione) che *leda la competenza regionale* come presupposto per il ricorso della Regione (cfr. capitolo II, § 3.2). Nonostante il tenore letterale della previsione costituzionale, si poteva immaginare anche che i dati sistematici emergenti dalla nuova struttura del Titolo V – volto nel complesso a potenziare il ruolo delle autonomie ed in particolare ad avvicinare le Regioni allo Stato – potessero prevalere questa volta sul dato testuale. La Corte intervenendo sulla questione, ha ribadito la persistenza di una asimmetria della posizione di Stato e Regioni con riguardo ai vizi deducibili con i ricorsi in via d'azione. In particolare, con la sentenza n. 274 del 2003²⁷⁰, la Consulta ha avuto modo di offrire importanti

²⁷⁰ Su tale decisione cfr. i commenti di A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*,

precisazioni circa la posizione dello Stato nell'ordinamento alla luce della riforma costituzionale del Titolo V, fornendo indicazioni che sembrano andare oltre la semplice interpretazione del nuovo testo dell'art. 127: «è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto –

su www.forumcostituzionale.it, 21 agosto 2003; D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, su www.forumcostituzionale.it; F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali*, su www.federalismi.it, n. 8/2003; R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle “istanze unitarie” previste dalla costituzione*, su www.federalismi.it, editoriale del n. 9/2003. Una conferma di tale impostazione si ritrova anche nella sentenza n. 50 del 2005 dove si afferma (punto 3 del *considerato in diritto*) che «con il ricorso proposto ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost., le Regioni possono addurre soltanto la lesione delle loro attribuzioni legislative da parte dello Stato e non anche la violazione di qualsiasi precetto costituzionale. Ciò non significa che i parametri evocabili siano soltanto quelli degli articoli 117, 118 e 119 Cost., bensì che il contrasto con norme costituzionali diverse può essere efficacemente addotto soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali [...]». Cfr. anche le sentenze n. 270 del 2005, punto 6 del *considerato in diritto*; n. 285 del 2005, punto 5 del *considerato in diritto*. Sul nuovo regime dei ricorsi in via d'azione cfr. F. DRAGO, *I ricorsi in via d'azione tra attuazione del Titolo V e giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2004, p. 4787 ss.; L. PANZERI, *Il giudizio in via principale alla luce della legge cost. n. 3/2001: qualche considerazione su alcuni nodi problematici della riforma*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 18 ss.

lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (punto 2.1 del *considerato in diritto*)²⁷¹.

Tutto quanto affermato non vuole negare ovviamente il rafforzamento della posizione delle Regioni che la riforma ha determinato: si pensi in primo luogo al notevole aumento delle loro competenze legislative e alla portata che in tal senso assume la clausola residuale dell'art. 117 co. 4. Tale rafforzamento si rifletterà inevitabilmente sulla *qualità* della collaborazione, anche se la portata effettivamente paritaria della stessa sembra continuare a dover essere considerata una dimensione esclusivamente *idealtipica* e, comunque, ancora lontana.

2. Leale collaborazione e riparto di competenze legislative.

Se la definizione degli spazi della collaborazione passa attraverso il grado di flessibilità del riparto di competenze, ancora una volta occorrerà muoversi alla ricerca dei *momenti* in cui l'ordinamento esprime l'*esigenza* di integrazione nell'azione dei diversi livelli di governo. Il persistere nel sistema costituzionale dell'esigenza di tutela di istanze unitarie è senza dubbio uno dei più significativi fra tali momenti: in questi casi lo Stato conserva, come visto, un ruolo unificante che gli permette di aprire il riparto per sfere di competenza ad una prospettiva d'integrazione/collaborazione. Occorre a questo punto guardare più da vicino il sistema di riparto di competenze legislative per rendersi conto di quanto siano effettivamente ampi gli spazi di emersione di tali istanze unitarie e se, a prescindere da

²⁷¹ Cfr. M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, cit., p. 575, che significativamente parla di una «irriducibile necessità di un ruolo unificante, riferito alla Repubblica, ma da esplicarsi dallo Stato». Si veda anche la sentenza n. 43 del 2004 (punto 3.3 del *considerato in diritto*) che, in riferimento all'unità giuridica ed economica di cui all'art. 120 Cost., parla di «interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione».

queste, sussistano altri momenti di flessibilità in grado di favorire l'affermazione di dinamiche cooperative.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione ha impostato il riparto di competenze legislative seguendo ancora la strada della elencazione delle materie. Il catalogo del vecchio testo individuava diciotto punti che comprendevano le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Si è già detto come al criterio materiale si sia sovrapposto quello della dimensione dell'interesse, grazie anche all'operatività del limite dell'interesse nazionale così come originariamente configurato nel testo costituzionale.

La nuova formulazione dell'articolo in questione ha raddoppiato gli elenchi, che ora individuano, da un lato, gli ambiti di competenza esclusiva statale (co. 2) e, dall'altro, quelli di competenza concorrente (co. 3); ed ha previsto (co. 4) una clausola residuale attraverso cui viene ricondotto alla legislazione regionale tutto ciò che resta fuori dai suddetti elenchi. Oggi troviamo così enumerati trentasette punti (diciassette, individuati con lettere latine, per le competenze esclusive dello Stato, e venti, separati da punto e virgola, per le competenze concorrenti), ognuno dei quali contiene spesso più materie (nel complesso dovrebbero superare le sessanta). Si riportano queste cifre perchè la notevole dilatazione degli elenchi è assai indicativa. L'appesantimento dell'articolo 117 (che oggi consta complessivamente di ben nove commi, di cui soltanto il secondo, sulla competenza esclusiva statale, è composto di ben 217 parole) avrebbe probabilmente dovuto permettere, nelle intenzioni del legislatore costituzionale, di ridurre i margini di incertezza nell'individuazione della titolarità della competenza legislativa: tutto ciò che non sarebbe dovuto rientrare nella competenza regionale residuale andava puntualmente individuato.

Ad una lettura attenta delle enumerazioni di materie, ci si accorge però subito della scarsa chiarezza delle indicazioni in esse contenute²⁷². Ciò ha in molti casi finito con il moltiplicare, anziché ridurre, i problemi interpretativi: si pensi ad esempio all'attribuzione alla competenza concorrente di una materia come «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»²⁷³ o come «grandi reti di trasporto e navigazione» che sembrano contenere un esplicito riferimento ad interessi la cui ampia portata sembrerebbe andare oltre il livello regionale²⁷⁴.

²⁷² Sulle incongruenze del nuovo riparto di competenze legislative delineato nell'art. 117 Cost., cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, p. 15 ss. Cfr. anche U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, relazione svolta in occasione del 50° Convegno di Studi amministrativi sul tema "L'attuazione del Titolo V della Costituzione", Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1245 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, relazione presentata al Convegno su "Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie", Roma, 19 dicembre 2001, su www.associazionedeicostituzionalisti.it; ID., *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 355 ss.; G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 174 ss.; N. ZANON, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1 ss.

²⁷³ Su cui cfr. ora la sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 2005.

²⁷⁴ Anche laddove il testo costituzionale riformato non contiene riferimenti equivoci alla dimensione dell'interesse possono peraltro sorgere problemi interpretativi: la Corte costituzionale ha avallato, anche nel contesto del nuovo Titolo V, la distinzione dei porti marittimi (non finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato) in tre classi, sulla base delle previsioni della legge n. 84 del 1994, in relazione alla loro rilevanza "economica internazionale" (classe I), "economica nazionale" (classe II) o "economica regionale e interregionale" (classe III). Nell'ambito delle prime due classi la Corte, nonostante la materia "porti e aeroporti civili" sia ora ricompresa fra quelle rientranti nella competenza concorrente, ritiene costituzionalmente legittime le previsioni della legge statale volte a disciplinare compiutamente «l'organizzazione amministrativa, i compiti affidati ai singoli organi, la composizione di questi, i loro rapporti con le autorità statali sia centrali che periferiche (e, in particolare, con le autorità marittime), i principi regolatori delle attività ed operazioni interessanti il porto, la vigilanza ed i controlli sulla gestione, l'organizzazione del lavoro portuale». Ad avviso del giudice delle leggi, infatti, «la scelta

Problematica in alcuni casi è la delimitazione della consistenza stessa di materie affini ricomprese in elenchi diversi, come ad esempio le «norme generali sull'istruzione» (co. 2, lett. *n*) e la «istruzione» (co. 3); o la «previdenza sociale» (co. 2, lett. *o*) e la «previdenza complementare e integrativa» (co. 3). E' chiaro che in simili ipotesi, una volta fissato il confine tra le diverse competenze, saranno necessarie forme di coordinamento fra gli interventi normativi statali e regionali.

Un ulteriore aspetto che merita specifica attenzione concerne tutte quelle competenze statali esclusive che appaiono configurate come *clausole trasversali*: esse in effetti non individuano specifici ambiti materiali ma abilitano lo Stato ad intervenire trasversalmente anche sugli oggetti di

del legislatore costituente del 2001 – di inserire la materia “porti e aeroporti civili” nel terzo comma dell’art. 117 Cost. – non può essere intesa quale “declassamento” degli interessi dell’intera comunità nazionale connessi all’attività dei più importanti porti: interessi, anche questi, la cui cura è, con la vastità dei compiti assegnatigli ed il ruolo riconosciutogli, affidata in primo luogo al Presidente, e pertanto la sua nomina, come era attribuita al Ministro dalla legge generale del 1994, così resta a lui attribuita dalla medesima legge-quadro che ancora oggi governa la materia» (sentenza n. 378 del 2005, punto 5 del *considerato in diritto*). E' evidente, pertanto, come sia ancora possibile una interpretazione delle materie di competenza regionale che tenga conto anche della dimensione degli interessi ad esse sottesi: in tale prospettiva, fondamentale sarà il ruolo svolto dal legislatore statale e, in sede di controllo di legittimità, dalla Corte costituzionale.

Anche in relazione alla materia concorrente “governo del territorio” (su cui cfr. S. AMOROSINO, *Il «governo del territorio» tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 55 ss.; G. BARONE, *Intese e leale cooperazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2005, p. 335 ss.) la Consulta afferma che essa ha «un ambito oggettivo assai esteso, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l’esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio. L’ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell’elemento materiale consistente nell’incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell’elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l’interesse riferibile al “governo del territorio” e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati» (così la sentenza n. 383 del 2005, punti 12 e ss. del *considerato in diritto*).

competenza regionale (concorrente di dettaglio o residuale che sia) quando vengano in rilievo le specifiche esigenze contemplate in tali clausole. Si considerino la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. m)²⁷⁵; la «tutela della concorrenza» (lett. e)²⁷⁶; la «tutela dell'ambiente» (lett. s)²⁷⁷. La dottrina ha giustamente parlato, in tutti

²⁷⁵ Cfr. sentenza n. 282 del 2002, con note di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1445 ss.; L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1450 ss. Cfr. anche la sentenza n. 88 del 2003, con note di E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, e di A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, entrambe in *Le Regioni*, n. 6/2003, rispettivamente p. 1183 ss. e p. 1199 ss. Sul punto cfr. anche G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, cit., p. 43 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 80 ss.; C. PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, co. 2, lett. M, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 881 ss.

²⁷⁶ Cfr. sentenza n. 14 del 2004, con nota di R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione (nota a Corte cost., n. 14/2004)*, su www.forumcostituzionale.it. Cfr. anche la sentenza n. 272 del 2004. Sul punto cfr. anche L. AMMANNATI, *La tutela della concorrenza nella riforma costituzionale: come definire e realizzare un «valore» comune a Stato e Regioni*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, cit., p. 35 ss.

²⁷⁷ Cfr. sentenza n. 407 del 2002, con note di M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 318 ss.; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 337 ss.; G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 3347 ss.

In alcune ipotesi la Corte si è anche trovata ad escludere la trasversalità di alcuni titoli competenziali: nella sentenza n. 270 del 2005 (punto 9 del *considerato in diritto*) si afferma che «la competenza dello Stato a legiferare nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali” contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. non può assumere le caratteristiche di un titolo “trasversale” in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano

questi casi, di vere e proprie *materie non materie*²⁷⁸, che di fatto portano ad escludere che esista una competenza regionale realmente esclusiva: non è un caso che si sia preferito parlare, in relazione agli ambiti delineati in negativo dal co. 4 dell'art. 117, di competenze residuali.

Ma profili di *trasversalità* – e, conseguentemente, di flessibilità del riparto – possono essere probabilmente individuati anche al di fuori del Titolo V riformato. La Corte, infatti, sembra confermare l'esistenza nell'ordinamento di *valori costituzionali primari* posti al di sopra del riparto di competenze legislative delineato nell'art. 117²⁷⁹. Si pensi ad esempio alla “ricerca scientifica”: questa, in quanto *materia*, è oggi espressamente ricompresa fra le competenze concorrenti ma, nella sua consistenza di *valore*, si fonda invece direttamente negli artt. 9 e 33 della Costituzione ed è pertanto « in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati »²⁸⁰. Lo stesso discorso sembra valere per la Corte

in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano».

²⁷⁸ Che cioè individuano «non l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti»; si tratta cioè di competenze «costruite finalisticamente: in funzione cioè del fine e non dell'ambito di incidenza»: così A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., pp. 21-22. Sul punto cfr. anche G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 181 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, p. 461 ss.

²⁷⁹ Si è visto peraltro nel capitolo II (§ 2) come in passato la Corte costituzionale abbia radicato il principio di leale collaborazione proprio in alcuni di tali valori.

²⁸⁰ Così si la sentenza n. 423 del 2004, punto 11.1 del *considerato in diritto*, dove la Corte continua affermando che «un intervento “autonomo” statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle “istituzioni di alta cultura, università ed accademie”, che “hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una “riserva di legge” statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie [...]. Al di fuori di questo ambito lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati». Nello stesso senso cfr. le sentenze n. 31 del

relativamente all'*interesse generale allo sviluppo della cultura*, anch'esso fondato sull'art. 9 della Carta fondamentale²⁸¹; o, ancora, al *principio del pluralismo informativo esterno*, «che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva [...], esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico» (sentenza n. 151 del 2005, punto 3.1 del *considerato in diritto*).

In relazione poi alla potestà concorrente così come delineata nel nostro sistema costituzionale, si pensi ai già noti problemi connessi alla definizione della *profondità* della disciplina di principio statale. I margini di incertezza su tale punto favoriscono inevitabilmente il prevalere di una distribuzione di competenze in molti casi legata alla dimensione degli interessi: spesso «la Corte, non precisando l'ambito del principio fondamentale, crea un altro strumento elastico, comodo in quanto le consente di valutare di volta in volta gli effetti del riparto medesimo, ma anche in questo caso non in grado di stabilizzare l'assetto delle competenze»²⁸².

2005, punto 3 del *considerato in diritto*; n. 270 del 2005, punto 10 del *considerato in diritto*.

²⁸¹ Cfr. la sentenza n. 307 del 2004, punto 3.1 del *considerato in diritto*: «La normativa oggetto di impugnazione [art. 27 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003*] si sostanzia nella mera previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di personal computer abilitati alla connessione ad "internet", in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica. Siffatto intervento, non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali. Esso corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione».

²⁸² Così S. MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, nota a Corte cost. n. 166/2004, in *Le Regioni*, n. 5/2004, p. 1218. Anche la Corte costituzionale ha di recente riaffermato che il potere del legislatore statale di fissare i principi fondamentali delle materie di competenza concorrente «risente

Anche la pretesa di esaustività a cui una così articolata elencazione sembrerebbe voler aspirare – in vista di una effettiva separazione delle diverse sfere di competenza – si rivela un’illusione. Non tutto ciò che non è ricompreso dal punto di vista nominalistico negli elenchi dell’art. 117 rientra necessariamente nella competenza legislativa delle Regioni: come ha espressamente affermato la Corte costituzionale occorre «affermare l’impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all’ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell’art. 117 della Costituzione»²⁸³. Il problema della consistenza concreta di ogni singola materia²⁸⁴ non può essere risolto

naturalmente in modo significativo sia della complessità e delicatezza dell’oggetto da disciplinare, sia del tipo di procedimento di trasformazione o di riordino configurato dalla normativa di cornice» (sentenza n. 270 del 2005, punto 10 del *considerato in diritto*). Cfr. anche le sentenze n. 336 del 2005, punto 6.1 del *considerato in diritto*; n. 378 del 2005, punto 5 del *considerato in diritto*.

²⁸³ Così nella sentenza n. 370 del 2003, al punto 4 del *considerato in diritto*: gli *asili nido* non costituiscono ad avviso della Corte un autonomo titolo di competenza residuale ma la loro disciplina ricade «nell’ambito della materia dell’istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli “trasversali” di cui all’art. 117, secondo comma, della Costituzione». Su tale decisione cfr. le osservazioni di M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale*; E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell’innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, entrambe su www.forumcostituzionale.it. In materia di *asili nido*, cfr. pure, nello stesso senso, la sentenza n. 320 del 2004 (in particolare punto 7 del *considerato in diritto*).

²⁸⁴ Sul tema della definizione delle materie del nuovo art. 117 Cost., cfr. R. BIN, “*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*”. Rileggendo *Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, cit., p. 295 ss.; P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno su “Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio”, Pisa, 16-17 dicembre 2004, su www.associazione.deicostituzionalisti.it; A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e*

naturalmente sulla base della semplice qualificazione che l'atto legislativo (statale o regionale) dà di sé. La consistenza sostanziale delle *etichette* predisposte in Costituzione, infatti, risulterà delimitata non soltanto attraverso la definizione legislativa delle materie operate dalle leggi (in particolare da quelle statali, che continueranno così a svolgere, inevitabilmente, un ruolo unificante) ma anche, in seconda battuta, dagli interventi della Corte costituzionale²⁸⁵. In particolare, potrà avvenire che una Regione, presumendo di disciplinare una materia innominata, intervenga invece in un settore che, da un punto di vista sostanziale, e non meramente nominalistico, è riconducibile ad un ambito di competenza statale (esclusiva o concorrente di principio). Ad esempio «la mancata inclusione dei “lavori pubblici” nella elencazione dell'art. 117 Cost. [...] non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2 del *considerato in diritto*). Ancora più significativa la prospettazione difensiva della Regione Emilia-Romagna

nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, cit., p. 1943 ss.

²⁸⁵ Sul punto cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., p. 17 ss., che, escludendo la possibilità di ammettere una definizione in via legislativa (statale e/o regionale) delle materie, ritiene (p. 20) che la questione vada posta non «in termini di attuazione-specificazione della disciplina costituzionale, ma in termini di interpretazione» e a tal fine propone come criterio da utilizzare quello *storico-normativo*: «è infatti ragionevole ritenere che, qualora il legislatore costituzionale non abbia sentito il bisogno di offrire direttamente la definizione delle nozioni da esso impiegate, queste ultime siano state attinte dalla normazione vigente all'epoca del suo intervento». In tal senso l'Autore richiama (nota n. 19, p. 20) la sentenza della Corte costituzionale n. 407 del 2002 in cui sembra trovare conferma l'impostazione descritta. Sul punto cfr. anche, ad esempio, le sentenze n. 166 del 2004, in materia di “ricerca scientifica” (punto 5 del *considerato in diritto*), e n. 383 del 2005, in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (punto 13 del *considerato in diritto*).

volta a ricondurre la legge regionale n. 20 del 2002 (*Norme contro la vivisezione*) alla improbabile materia innominata “rapporto tra uomo e specie animali” (cfr. la sentenza n. 166 del 2004, punto 4 del *ritenuto in fatto*)²⁸⁶, qualificazione giustamente disattesa dalla Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che in realtà «il legislatore regionale è consapevolmente intervenuto nell’ambito della materia “ricerca scientifica”, seppur finalizzata al settore medico o alla didattica universitaria, e quindi in una materia di legislazione concorrente» (punto 5 del *considerato in diritto*)²⁸⁷. Stessa sorte è toccata ad altre competenze residuali presunte, quali “regolazione della presenza dei cinema sul territorio”²⁸⁸ e “stoccaggio del gas naturale in giacimento”²⁸⁹.

²⁸⁶ Sulla sentenza n. 166 del 2004 cfr. le osservazioni di S. MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, cit., p. 1216 ss.

²⁸⁷ La Corte infatti ricorda come «anche nella più recente legislazione in tema di riparto delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni (seppur antecedente alla riforma del Titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), la “protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali” ineriva alla materia “ricerca scientifica”, secondo quanto si ricava dall’art. 125 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*)».

²⁸⁸ Cfr. la sentenza n. 285 del 2005 relativa ad alcune disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (*Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*): la Corte riconduce l’intervento normativo statale alla materia di potestà concorrente relativa alla “promozione ed organizzazione di attività culturali”, disattendendo le prospettazioni regionali volte a inquadrare l’intervento del legislatore statale su presunte materie innominate quali “attività cinematografica”, “spettacolo” o addirittura “regolazione della presenza dei cinema sul territorio”.

²⁸⁹ Cfr. la sentenza n. 383 del 2005, dove la Corte contesta appunto la sussistenza di competenze residuali quali “distribuzione locale di energia”, “stoccaggio del gas naturale in giacimento” e “lavorazione e stoccaggio di oli minerali”, riconducendo tali ambiti alla “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” di cui all’art. 117 co. 3 Cost., che «deve ritenersi corrispondere alla nozione di “settore energetico” di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla nozione di “politica energetica nazionale” utilizzata dal legislatore statale nell’art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112» (punto 13 del *considerato in diritto*). Sulla legge n. 239 del 2004 cfr. S. DA EMPOLI – A. STERPA, *Prime osservazioni sulla legge n. 239 del 2004: la potestà legislativa concorrente è rimasta senza “energia”*, su www.federalismi.it.

Un problema ancor più complesso si verificherà allorché la erronea (o pretestuosa) qualificazione dell'intervento legislativo non potrà essere risolta attraverso il semplice reinquadramento della disciplina normativa da un titolo competenziale ad un altro: è infatti possibile che una legge intervenga in ambiti nei quali si intrecciano diverse materie ascrivibili a diversi tipi di competenza (esclusiva, concorrente, residuale) creando seri dubbi circa la legittimità costituzionale dell'intervento normativo. Tale fenomeno si verificherà sicuramente nei casi in cui la disciplina regionale tocchi ambiti su cui incidono le competenze trasversali dello Stato ma pure in casi in cui queste ultime non risultano coinvolte nell'intreccio tra più materie. In generale, come rileva la Corte, «la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa»²⁹⁰.

Soffermarsi in maniera puntuale su ognuno dei profili problematici individuati, ciascuno dei quali pone problemi specifici legati alla portata delle singole materie ed alle peculiari connessioni che si determinano tra le stesse, porterebbe a perdere di vista l'oggetto della presente indagine. Il quadro di insieme che affiora delinea, però, scenari interessanti, mostrando un modello di distribuzione delle competenze legislative che risulta assai fluido, senza dubbio lontano da un rigido riparto duale da cui emerga con sufficiente precisione e chiarezza *chi fa che cosa*. Non è dato intendere quanto questo risultato sia frutto della volontà del legislatore costituzionale e quanto conseguenza dell'approssimazione del lavoro svolto dallo stesso.

Va comunque osservato che anche a livello comunitario, quando di recente si è cercato di ridefinire attraverso il nuovo Trattato costituzionale il sistema delle competenze dell'Unione europea, pur partendo dalla dichiarata intenzione di voler superare le incertezze derivanti da alcune disposizioni

²⁹⁰ Così nella sentenza n. 231 del 2005, punto 4 del *considerato in diritto*.

dei trattati vigenti, la Convenzione ha in definitiva optato per un modello caratterizzato da numerosi e significativi elementi di flessibilità²⁹¹. Il tentativo, in sostanza, è stato quello «di trovare un equilibrio tra la duplice esigenza di flessibilità e di precisione nella delimitazione»²⁹²; i *meriti* connessi alla flessibilità del sistema attualmente vigente non sono mai stati disconosciuti e le critiche ad esso rivolte ne hanno riguardato solo gli *eccessi*²⁹³. Sembra dunque che modelli flessibili di riparto vengano

²⁹¹ Nel Trattato costituzionale, sebbene il richiamo al principio di attribuzione (art. I-11, §§ 1 e 2) porti inevitabilmente ad immaginare un quadro caratterizzato da una rigida separazione di competenze fra Unione e Stati membri, l'impianto complessivo del sistema delle competenze delineato nel Titolo III della Parte I conduce a conclusioni diverse. Si pensi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità che, pur essendo previsti come operanti sul solo versante dell'esercizio delle competenze (art. I-11, §§ 1, 3 e 4), finiscono con il conferire all'intero sistema natura fortemente dinamica. Anche le diverse tipologie di competenze (artt. I-12 e ss.) lasciano aperti spazi significativi di coordinamento e integrazione fra l'azione normativa proveniente dai diversi livelli di governo: negli ambiti di competenza comunitaria esclusiva, margini di intervento per gli Stati membri sono previsti non solo previa autorizzazione dell'Unione ma anche per l'attuazione degli atti da questa adottati (art. I-12, § 1); per quanto attiene alle materie di competenza concorrente, si dovrà valutare, anche in virtù del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, quando e in che misura l'Unione è concretamente tenuta ad astenersi dall'esercitare la propria competenza o deve "cessare di esercitarla" (art. I-12, § 2). Esigenze di coordinamento e integrazione ancora maggiori si riscontrano in relazione alle ulteriori tipologie di competenze previste ai paragrafi 3, 4 e 5 dell'art. I-12. Infine, *last but not least*, vi è la disposizione di chiusura del titolo III, l'art. I-18, che (riprendendo il contenuto dell'attuale art. 308 TCE) prevede la cd. *clausola di flessibilità*, strumento mediante il quale l'Unione può attivare a proprio favore, attraverso una complessa procedura, poteri originariamente non previsti in capo ad essa ma necessari «per realizzare uno degli obiettivi di cui alla Costituzione»: sembra così destinata a persistere anche nel nuovo Trattato una definizione delle competenze normative comunitarie formulata sia in termini di materie che di obiettivi. Nella numerazione degli articoli richiamati nella presente nota ci si è riferiti a quella contenuta in CIG 87/1/04 (REV 1) del 13 ottobre 2004, ossia al testo sottoposto a Roma, il 29 ottobre 2004, alla firma dei Capi di Stato e di governo dei Paesi membri. Sulle questioni richiamate, sia consentito il rinvio a G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, cit., p. 516 ss.

²⁹² Così si legge nella nota del Presidium del 15 maggio 2002 (CONV 47/02, §15). Cfr. sul punto A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2-3/2003, p. 272.

²⁹³ Si parla espressamente di *meriti* ed *eccessi* del sistema di riparto delle competenze attualmente previsto dai trattati sempre in CONV 47/02. Tra gli eccessi

consapevolmente adottati anche laddove le scelte normative appaiono attentamente ponderate, probabilmente in virtù di una maggiore funzionalità di tali modelli in relazione alle esigenze degli ordinamenti statali (e sovrastatali) contemporanei.

La fluidità del riparto di competenze legislative che emerge dal nuovo testo dell'art. 117 non va pertanto letta – almeno non esclusivamente – come un limite della riscrittura del Titolo V. O meglio: se l'effetto dell'approssimazione della scrittura ha portato comunque ad evitare un eccessivo irrigidimento del sistema di riparto, in tal senso essa può essere valutata positivamente. Flessibilità del riparto e rafforzamento delle autonomie territoriali (regionali in particolare) sono però dati normativi coerenti tra loro solo se legati dalla leale collaborazione: senza questa, infatti, la flessibilità rischia di tramutarsi in una semplice clausola di supremazia del livello territoriale più forte (lo Stato) che mal si concilierebbe con il proclamato rafforzamento delle autonomie territoriali.

Anche in questo caso le recenti tendenze del processo di integrazione comunitaria appaiono quanto mai significative. La ridefinizione nel Trattato costituzionale del sistema delle competenze in una dimensione che – come detto – non ha assolutamente rinnegato l'utilità di un riparto flessibile, è preceduta dall'affermazione di due principi – già elaborati in via

vengono espressamente menzionati (sommario, § 4, lett. a, b, c, d, e): la mancanza di chiarezza del sistema; la mancanza di precisione di talune disposizioni del trattato; l'inosservanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; il fatto che le competenze dell'Unione disattendono le aspettative dei cittadini; l'insufficienza dei controlli per garantire il rispetto della delimitazione di competenze. Non è prevalsa quindi la linea di quanti – pochi – proponevano di abbandonare l'attuale forma mista di riparto per sostituirla con una fondata in via esclusiva su un catalogo rigido di competenze comunitarie indicate per materia. A tale impostazione si erano ispirati i lavori del gruppo sulle competenze complementari, la cui relazione presentata in seduta plenaria ha ricevuto non poche critiche da parte dei membri della Convenzione. Sul punto si veda G. L. TOSATO, *La ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri nei lavori della Convenzione di Bruxelles*, paper presentato in occasione della conferenza sul tema "Il ruolo dei poteri regionali e locali nell'Unione: federalismo e sussidiarietà in un'Europa allargata", Torino, 28 marzo 2003, p. 8.

giurisprudenziale sulla base dei trattati vigenti – che per la loro importanza sono collocati nel Titolo I della Parte I dedicato a *Definizione e obiettivi dell'Unione*. Si tratta del principio di leale cooperazione da un lato (che risulta fortemente legato al *rispetto dell'identità nazionale e delle strutture politiche e costituzionali degli Stati membri*, art. I-5) e di quello di prevalenza del diritto dell'Unione su quello degli Stati membri dall'altro (art. I-6). Si tratta di previsioni normative che sembrano spingere in direzioni opposte: verso gli Stati nazionali il primo, verso l'Unione europea il secondo. Volendo cercare di chiarire il rapporto tra i due principi, si ritiene di dover aderire alla tesi di chi in dottrina ha sostenuto – nella prospettiva di una ridefinizione dei cd. controlimiti alla luce del nuovo Trattato costituzionale – che tra le due previsioni la prima vada considerata prevalente sulla seconda, come suggerisce anche la successione nel testo: «la lettura sistematica dell'art. I-5 e I-6 comporta, quindi, non solo che i principi di assetto costituzionale fondamentale degli Stati [*e di leale cooperazione*] si affiancano alla *primauté* ma vanno ad essa anteposti»²⁹⁴. La prevalenza del diritto dell'Unione (art. I-6) infatti, soprattutto in un sistema di riparto di competenze caratterizzato da importanti momenti di flessibilità (titolo III), deve essere contenuta entro il limite invalicabile del rispetto della «identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale» (art. I-5, § 1) che è garantito anche (e principalmente) attraverso la valorizzazione del principio di leale cooperazione (art. I-5, § 2).

²⁹⁴ Cfr. A. CELOTTO, *Una nuova ottica dei “controlimiti” nel Trattato costituzionale europeo?*, su www.forumcostituzionale.it; ora vedi anche A. CELOTTO – T. GROPPI, *Primauté e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2004, p. 868 ss.

2.1. Profili problematici del nuovo riparto di competenze legislative nella giurisprudenza costituzionale: leale collaborazione e criterio della prevalenza

Non appare dunque un caso che la Corte costituzionale italiana, dopo la riforma del 2001, abbia sentito la necessità di ricavare nuovi spazi di operatività del principio di leale collaborazione proprio laddove sono emersi quei problemi di puntuale riconduzione degli atti legislativi – statali o regionali – ai titoli competenziali del nuovo art. 117 della Costituzione, cercando in questo modo di evitare che i punti di fluidità del riparto si traducessero in clausole per un'affermazione incondizionata della supremazia statale.

Nella sentenza n. 50 del 2005, avente ad oggetto numerose previsioni della legge delega n. 30 del 2003 (*Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*) e del decreto legislativo n. 276 del 2003 (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*), la Corte richiama espressamente il fenomeno della cd. *concorrenza di competenze* in relazione alle «interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. [...] Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza [...] qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»²⁹⁵. Nella decisione in questione, ad esempio, la Corte scinde la materia della «istruzione e formazione professionale», che

²⁹⁵ Così al punto 5 del *considerato in diritto*. Cfr. anche la sentenza n. 231 del 2005, punto 4 del *considerato in diritto*.

dovrebbe rientrare nella potestà residuale delle Regioni, in due diversi segmenti: quello della istruzione-formazione professionale *pubblica* e quella della istruzione-formazione professionale *privata*, ossia svolta direttamente in azienda. Se la prima può effettivamente configurarsi quale materia di potestà residuale della Regione²⁹⁶, per la seconda il discorso è più complesso, dato che la materia in questione risulta in molti casi riassorbita nei caratteri di specifiche tipologie di contratti di lavoro e rientra pertanto nella materia di competenza esclusiva dello Stato «ordinamento civile» (art. 117, co. 2, lett. l)²⁹⁷. In questi termini la questione sembra riguardare soltanto il problema della concreta definizione della portata effettiva delle materie elencate nell'art. 117. In realtà non è così, visto che la Corte, negli ulteriori passaggi della decisione, complica ancora di più le cose: «se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'*ordinamento civile*, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze» (punto 16 del *considerato in diritto*). La soluzione del rompicapo creato dalla Corte

²⁹⁶ «La competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50/2005, punto 14 del *considerato in diritto*).

²⁹⁷ «La disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti [...] da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, di per sé non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali. La formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile» (sentenza n. 50/2005, punto 14 del *considerato in diritto*). Sulla competenza statale esclusiva di cui alla lettera l) dell'art. 117 co. 2 Cost., cfr. S. BARTOLE, *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, cit., p. 311 ss.

è ravvisata proprio nel principio di leale collaborazione: con la sentenza in esame molte delle previsioni legislative impugnate sono fatte salve proprio per il fatto di aver disciplinato congrue procedure di raccordo fra Stato e Regioni (di diversa intensità a seconda dei casi)²⁹⁸. Si tenga presente come un quadro così complesso e articolato sia emerso in relazione all'unica materia di potestà legislativa regionale residuale che potrebbe considerarsi, *ex art. 117 co. 2, nominata*²⁹⁹ e che pertanto non avrebbe dovuto in linea teorica dare vita a particolari problemi interpretativi.

Sempre alla leale collaborazione – esclusa la possibilità di applicare il criterio di prevalenza – si richiama la sentenza n. 231 del 2005: anche in questo caso «il complesso normativo oggetto della impugnazione viene a collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di

²⁹⁸ Cfr. ancora la sentenza n. 50 del 2005, punto 16 del *considerato in diritto*: «la previsione che le Regioni debbano regolamentare i profili formativi dell'apprendistato d'intesa con i ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative [...], non lede le competenze regionali e costituisce corretta attuazione del principio di leale collaborazione» (il riferimento è all'art. 48 co. 4 del d.lgs. n. 276 del 2003); «l'acquisizione dei crediti formativi attraverso il contratto di apprendistato – la cui disciplina, per ciò che attiene ai rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore, compresa la formazione all'interno dell'azienda, appartiene alla competenza dello Stato – giustifica la disciplina statale del riconoscimento dei crediti stessi, mentre il coinvolgimento delle Regioni è assicurato mediante lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l'intesa» (il riferimento è all'art. 51 del medesimo decreto legislativo).

Nello stesso senso cfr. anche la sentenza successiva dello stesso anno (n. 51 del 2005) sempre in materia di “istruzione e formazione professionale” dove si afferma (punto 4.1 del *considerato in diritto*) che l'«intervento legislativo dello Stato – proprio perché incidente su plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate – deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni», che nella ipotesi si è realizzata attraverso il «previo parere favorevole reso in data 13 ottobre 2003 dal “Coordinamento tecnico regioni per la formazione professionale e il lavoro”». Di tale decisione cfr. anche i punti 5.1 e 5.2 del *considerato in diritto*.

²⁹⁹ Laddove prevede che rientra nella competenza concorrente di Stato e Regioni la materia «istruzione, [...] con esclusione della istruzione e formazione professionale», riconducendo quest'ultima quindi, implicitamente, alla competenza residuale regionale.

ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro. Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie [...] l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione»³⁰⁰.

Del tutto peculiare l'ipotesi delineatasi in relazione alla vicenda del condono edilizio, su cui la Consulta è intervenuta con la sentenza n. 196 del 2004³⁰¹. Anche in questo caso la Corte ha individuato diversi ambiti di incidenza della normativa impugnata: uno concernente i profili penalistici di competenza esclusiva dello Stato³⁰², l'altro ricondotto alla competenza

³⁰⁰ Così nella sentenza n. 231 del 2005 (punto 4 del *considerato in diritto*), con la quale la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114, della legge n. 350 del 2003 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), in quanto non si prevedono strumenti volti a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni nella regolamentazione e gestione del *Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese* previsto dalle norme in questione.

Nello stesso senso anche la sentenza n. 308 del 2003 in materia di *delocalizzazione e risanamento di impianti radiotelevisivi* (in particolare si vedano i punti 3 e 4 del *considerato in diritto*); la n. 219 del 2005 (punto 5 del *considerato in diritto*) in materia di *lavori socialmente utili*.

³⁰¹ Oggetto dei numerosi ricorsi regionali era precisamente l'art. 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*) così come risultante dalla conversione ad opera della legge 24 novembre 2003, n. 326. Sulla decisione cfr. le osservazioni di R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2008 ss.; C. PINELLI, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2012 ss.; D. SORACE – A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1359 ss.; P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2015 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Del condono e altro ancora: solo la Corte è in grado di esprimere saggezza istituzionale?*, su www.federalismi.it del 2 luglio 2004. In relazione alle vicende del condono edilizio cfr. anche le sentenze nn. 198 e 199 del 2004 (quest'ultima commentata da R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1374 ss.).

³⁰² «Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale (per tutte, v. la sentenza n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia “di

concorrente “governo del territorio”. E anche in tale ipotesi la Corte ha sentito il bisogno di richiamare (sebbene in termini non del tutto lineari)³⁰³ il principio di leale collaborazione: non però, come normalmente fa, nella prospettiva della predisposizione di una scansione procedimentale tendente a garantire la partecipazione regionale nell’adozione di atti formalmente imputati allo Stato, ma quasi in una chiave *sanzionatoria* volta a mantenere importanti margini di separazione fra interventi legislativi statali e regionali. Delineando un’ipotesi che potremmo definire di *cedevolezza rovesciata*³⁰⁴, la Corte, infatti, afferma che «l’adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell’ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un’ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina dell’art. 32 e dell’Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003 [...]» (punto 22 del *considerato in diritto*)³⁰⁵.

Accanto al principio di leale collaborazione la Corte richiama, quale criterio per dirimere gli *intrecci di materie*, anche il criterio della

estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità” (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989)» (sentenza n. 196 del 2004, punto 20 del *considerato in diritto*).

³⁰³ Osserva infatti M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, cit., p. 583, che «di certo, l’orientamento della Corte trova la sua ispirazione di fondo nel principio di leale cooperazione, invero esplicitamente richiamato nella decisione n. 196 [...]. Tuttavia, tale principio non dà interamente conto della soluzione adottata».

³⁰⁴ Cfr. sul punto M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, cit., p. 583: «si tratta di una fattispecie che sembra opposta a quella delle *norme cedevoli*, perchè le norme statali caducate dalla sentenza di accoglimento possono *riacquistare efficacia* (per volontà della Corte) dopo un lasso di tempo dalla cessazione dell’efficacia, non perderla» (corsivo dell’Autore).

³⁰⁵ Cfr. M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, cit., p. 583, che sottolinea «la difficoltà di dare al paradigma ricostruttivo della Corte una portata generale, capace di travalicare i confini di ambiti di disciplina intrecciati e complessi come quello del condono edilizio».

prevalenza. Appare opportuno cercare di chiarire se il ricorso all'uno o all'altro principio sia alternativo; o, meglio, se la possibilità di applicare quello della prevalenza precluda del tutto spazi di intervento alla leale collaborazione o invece incida soltanto sulla qualità dello strumento cooperativo da utilizzare. La seconda soluzione appare senza dubbio preferibile: se sussiste semplice prevalenza (ovvero *appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*) non si comprende perchè debba radicarsi un intervento teso ad escludere completamente una partecipazione (in forma debole) che dovrebbe riconnettersi alle materie assorbite, comunque toccate, anche se in modo marginale, da una data disciplina. Altrimenti non dovrebbe parlarsi propriamente di prevalenza ma, più semplicemente, di riconduzione della disciplina legislativa oggetto del sindacato ad uno specifico (ed unico) titolo competenziale nominato.

La giurisprudenza della Corte sembra considerare in senso pienamente assorbente – e dunque *alternativo* rispetto alla leale collaborazione – il criterio della prevalenza. Ancora nella sentenza n. 50 del 2005 (punto 12 del *considerato in diritto*) la Consulta giunge infatti a ritenere che la prevalenza – nel caso in questione per la riferibilità della disciplina oggetto del sindacato alla materia di competenza esclusiva statale «previdenza sociale» (art. 117, co. 2, lett. o) – comporti la possibilità per lo Stato di intervenire escludendo qualsivoglia partecipazione regionale nella regolamentazione della materia³⁰⁶, determinando di fatto, seppure in misura marginale,

³⁰⁶ Si trattava dell'istituzione e della disciplina dei *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito* previsti all'art. 12 del d.lgs. 276 del 2003. Per la Regione ricorrente tale fondo, disciplinato in via esclusiva dallo Stato senza alcun coinvolgimento delle Regioni, andava ad incidere sulle materia di competenza esclusiva regionale «formazione professionale» e su quella di competenza concorrente «tutela e sicurezza del lavoro», in violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Ad avviso della Corte «sia per l'origine e quantificazione delle somme (contributi dei datori di lavoro commisurati in percentuale a retribuzioni), sia per una parte della loro destinazione (specifiche misure di carattere previdenziale sempre a favore dei lavoratori assunti a tempo

un'espropriazione statale di competenze regionali. Ancora più esplicita la decisione n. 234 del 2005: «l'applicazione del criterio della prevalenza per la risoluzione dell'interferenza tra la norma censurata e le competenze legislative provinciali, in presenza dell'accertata appartenenza del nucleo essenziale della disciplina denunciata alla materia dell'*ordinamento civile*, esclude [...] l'operatività del principio di leale collaborazione, invocato dalle ricorrenti sotto il profilo *sia legislativo che amministrativo*» (punto 9 del *considerato in diritto*, mio il corsivo)³⁰⁷.

3. Leale collaborazione e principio di sussidiarietà.

La stretta relazione esistente tra sussidiarietà e leale cooperazione è stata messa in luce da molti autori, tanto sul piano del nostro diritto interno

determinato), si tratta di una disciplina essenzialmente di carattere previdenziale, che soltanto eventualmente e in modo marginale può farsi rientrare nella tutela e sicurezza del lavoro o nella qualificazione o riqualificazione, queste ultime peraltro da svolgersi, se non esclusivamente, di norma all'interno delle aziende, essendo finalizzate alla continuità delle occasioni d'impiego. [...] La prevalenza e soprattutto l'indefettibilità della natura previdenziale del fondo a fronte di altre destinazioni puramente eventuali delle risorse, il carattere nazionale del medesimo, la necessità di tener conto della "sostenibilità finanziaria complessiva del sistema", giustificano l'attrazione alle competenze statali anche di funzioni amministrative» (punto 12 del *considerato in diritto*).

³⁰⁷ Oggetto del sindacato di legittimità costituzionale era, nell'ipotesi richiamata, l'art. 1-bis della legge n. 383 del 2001, concernente l'istituzione e l'attività dei "Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso": in particolare «la riconduzione, secondo il criterio della prevalenza, della norma censurata alla materia dell' "ordinamento civile" assorbe ogni altro profilo attinente a diverse materie ed in particolare alla "tutela dell'ambiente", di competenza legislativa esclusiva statale, e alla "tutela e sicurezza del lavoro", riservata dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla potestà legislativa concorrente» (punto 4.3 del *considerato in diritto*).

L'alternatività tra prevalenza e collaborazione è ribadita anche nella sentenza n. 219 del 2005 (punto 5 del *considerato in diritto*): «ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa [...] si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze».

quanto su quello del diritto comunitario³⁰⁸. L'adozione di moduli procedimentali cooperativi – idonei cioè a garantire un effettivo coinvolgimento di tutti gli enti potenzialmente competenti ad intervenire in un dato settore – diviene infatti lo strumento attraverso cui valutare la congruità della scelta di un livello di governo per l'esercizio di determinate funzioni. Senza una procedimentalizzazione di questo tipo, il principio di sussidiarietà vedrebbe compromessa la sua stessa giustiziabilità³⁰⁹. In effetti, contestando lo stretto legame che unisce i due principi, quello di sussidiarietà verrebbe ad essere considerato come principio dalla valenza esclusivamente politica, attributivo della *competenza della competenza* al livello di governo superiore³¹⁰. Il giudice infatti, in assenza di specifici parametri di riferimento, sarebbe chiamato a valutarne il rispetto o in base a criteri prevalentemente politici (e sarebbe portato in questo modo, nella

³⁰⁸ Cfr. ad esempio A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, cit., p. 17 ss.; ID., *In tema di presidi procedimentali del principio di sussidiarietà*, cit., p. 173 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, cit., p. 1041 ss.; L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, cit., p. 342 ss.; G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, cit., p. 1 ss.

³⁰⁹ Su tali aspetti si veda A. D'ATENA, *In tema di presidi procedimentali del principio di sussidiarietà*, cit., p. 176 ss.; L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, cit., p. 343 ss.

³¹⁰ Tale impostazione non risulta ovviamente condivisibile. Essa, sul piano comunitario, risulta peraltro smentita sia dall'attuale collocazione del principio di sussidiarietà nella prima parte del trattato, contenente principi in genere giustiziabili; sia dalla giurisprudenza comunitaria; sia, da ultimo, dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al nuovo trattato costituzionale, che prevede, in caso di violazione delle procedure prescritte, la possibilità di un ricorso alla Corte di giustizia da parte degli Stati membri a nome dei parlamenti nazionali. Sull'affermazione di tale lettura della sussidiarietà, affermata a partire dal Trattato di Maastricht in avanti, cfr. su tutti A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, cit., p. 19 ss.

maggior parte dei casi, ad assecondare le scelte dei livelli di governo più forti) o del tutto arbitrariamente³¹¹.

La sussidiarietà, dunque, può essere vista essa stessa come espressione del più ampio principio di collaborazione. In quest'ottica, pienamente condivisibile è il pensiero di chi ha affermato che «una “sussidiarietà non cooperativa” appare una *contradictio in adiecto*. [...] la *cooperazione/collaborazione* è il metodo della sussidiarietà o, se si preferisce, l'intervento sussidiario è una delle forme in cui – nei moderni ordinamenti democratici – si concreta la collaborazione fra enti»³¹².

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà – già introdotto a livello comunitario dall'art. 3B del Trattato di Maastricht ed espressamente previsto sul piano del nostro diritto interno, a livello legislativo, dalle riforme Bassanini – non poteva quindi non imprimere nuove spinte alla cooperazione fra Stato, Regioni ed enti locali.

Come visto (§ 1.1), da parte di qualche Autore erano state avanzate forti perplessità sul fatto che l'ambito di operatività del nuovo principio costituzionale fosse stato limitato al solo versante delle funzioni amministrative (art. 118). Gli sviluppi giurisprudenziali successivi hanno però condotto ad un significativo ampliamento della portata del principio: importanza fondamentale in tale direzione ha assunto la già richiamata sentenza n. 303 del 2003 attraverso la quale la sussidiarietà ha svelato la propria attitudine ad incidere anche sul riparto di competenze legislative, andando per questa via ad accentuarne ulteriormente la fluidità. Il congegno ricostruito dalla Corte costituzionale in questa decisione appare coerente ed equilibrato. Vengono legati fra loro principio di sussidiarietà, di legalità e di leale collaborazione: se la sussidiarietà permette allo Stato di attrarre in capo

³¹¹ Sul punto A. D'ATENA, *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, cit., p. 180.

³¹² Così A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, cit., p. 1081 (corsivo dell'Autore).

a sé, funzioni amministrative «per assicurarne l'esercizio unitario» (art. 118, co. 1 Cost.), è logico ritenere che tali funzioni, in ossequio al principio di legalità, siano esercitate su una base legislativa altrettanto unitaria e non frammentata. E' indispensabile in altri termini che un'unica legge statale – e non tante leggi regionali – fondi in positivo e limiti in negativo l'esercizio delle funzioni amministrative attratte, anche se dovessero venire in rilievo in relazione ad esse competenze legislative regionali. Un esercizio della funzione amministrativa da parte dello Stato sulla base di molteplici e diverse leggi regionali vanificherebbe la soddisfazione dell'esigenza unitaria in virtù della quale la funzione stessa è stata attratta in sussidiarietà³¹³. D'altra parte, attraverso l'utilizzazione di tale meccanismo, il rischio di frequenti espropriazioni di competenze legislative regionali da parte dello Stato è assai forte: ecco pertanto che la Corte esige che il congegno prefigurato funzioni nel rispetto del principio di leale collaborazione. La legge statale deve infatti predisporre procedure che siano idonee a garantire la partecipazione regionale – attraverso strumenti *forti* – alle scelte da compiere in relazione a quegli ambiti rientranti, a norma dell'art. 117 Cost., nella loro competenza³¹⁴. *Interesse unitario*, la cui valutazione «non risulti

³¹³ «[...] quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.1 del *considerato in diritto*).

³¹⁴ «Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e

affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità», e principio di leale collaborazione, considerato nella sua accezione *forte (orizzontale)*: questi i due elementi che sembrano rendere lo schema dell'attrazione in sussidiarietà (anche) delle funzioni legislative ricostruito dalla Corte perfettamente congeniale alle esigenze dello Stato unitario composto. La garanzia di tutela delle istanze unitarie riesce a conciliarsi con il rispetto delle autonomie territoriali ancora una volta grazie al principio di leale collaborazione, vera e propria chiave di volta del sistema autonomistico insieme con il principio di sussidiarietà³¹⁵.

La soluzione *inventata* dalla Corte, che ha di fatto *riscritto* – come è stato detto³¹⁶ – il Titolo V, ha aperto numerosi problemi interpretativi, messi in luce dalla dottrina nei tanti commenti alla decisione in questione³¹⁷. Più

sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegua alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà [...]. Si comprende infatti come tali principî non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. [...] Ciò impone di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del *considerato in diritto*).

³¹⁵ Cfr. O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, nota a Corte cost. n. 6/2004, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 943, dove, a proposito della sentenza n. 303 del 2003, si afferma che «la visione *integralmente procedimentale* della sussidiarietà si coniuga naturalmente con una visione “aperta” e anch'essa “procedimentalizzata” delle esigenze unitarie. Queste non esistono al di fuori del procedimento attraverso il quale determinarle e senza l'accordo dei soggetti interessati: la dimensione degli interessi non è data *ontologicamente* ma *convenzionalmente*». E' evidente come ritorni l'idea già espressa da R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit. p. 1218 ss.

³¹⁶ Cfr. A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, su www.forumcostituzionale.it.

³¹⁷ Si richiamano in questa sede A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p.

che ritornare sui punti salienti di questo ampio e articolato dibattito, si cercherà di svolgere qualche breve considerazione sulla resa che il meccanismo delineato ha avuto negli sviluppi giurisprudenziali successivi.

Una prima interessante applicazione della 303 ricorre ad esempio nella sentenza n. 6 del 2004³¹⁸: in tale ipotesi la normativa statale impugnata³¹⁹

2782 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 578 ss.; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, su www.forumcostituzionale.it; E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale*, su www.astridonline.it; A. CELOTTO, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, 2004, p. 53 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, 31 ottobre 2003, su www.forumcostituzionale.it; E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, 17 ottobre 2003, su www.forumcostituzionale.it; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2776 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, su www.federalismi.it; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2805 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, cit.; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, su www.federalismi.it; ID., *Sussidiarietà e "Supremacy Clause" sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2791 ss.; S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, su www.astridonline.it; G. RAZZANO, *La «reinterpretazione» della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, su www.federalismi.it, n. 14/2004; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, su www.forumcostituzionale.it; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in www.astridonline.it; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 587 ss.

³¹⁸ Su tale decisione cfr. le osservazioni di S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, febbraio 2004, su

veniva ricondotta alla materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». L'esigenza di esercizio unitario che nel caso di specie ha portato la Corte a ritenere legittima l'attrazione della competenza legislativa (di dettaglio) regionale andava ravvisata nella necessità di evitare il «pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale» (art. 1 del d.l. n. 7 del 2002)³²⁰ e veniva supportata da un adeguato procedimento collaborativo, dettato dalla stessa normativa statale. Questa infatti garantiva le Regioni su un duplice

www.forumcostituzionale.it; F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 137 ss.; E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 153 ss.; Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 3, 2004, p. 793 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, cit., p. 941 ss. Ad avviso di quest'ultimo Autore, la sentenza commentata rivelerebbe significative peculiarità rispetto allo schema delineato nella 303: la valutazione circa l'attrazione della competenza legislativa sembra in questa ipotesi precedere, da un punto di vista *logico*, quella della funzione amministrativa, facendo saltare l'ancoraggio del congegno al principio di legalità («il motore concettuale della sussidiarietà non ha bisogno di carburarsi col principio di legalità», p. 950). La valutazione relativa all'interesse unitario potrebbe in altri termini portare (ma nella sentenza in esame non porta) ad un'attrazione della competenza legislativa senza la competenza amministrativa: il secondo passaggio potrebbe infatti apparire non ragionevole e proporzionato (secondo «un *test di idoneità e non eccessività*», p. 948) rispetto alle effettive esigenze di salvaguardia degli interessi unitari in gioco (la Corte parla, nel punto 7 del *considerato in diritto*, di una legge statale che «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine»). Si tratta in definitiva di una soluzione che, sebbene sleghi la sussidiarietà legislativa da quella amministrativa, lo fa nel tentativo di rendere il meccanismo di attrazione in sussidiarietà *ex* sentenza n. 303/2003 ancora più rispettoso dell'autonomia regionale.

³¹⁹ Si trattava del decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale) e della relativa legge di conversione (legge 9 aprile 2002, n. 55).

³²⁰ Ad avviso della Corte «non v'è dubbio, infatti, che alle singole amministrazioni regionali – che si volessero attributarie delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata – sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno» (punto 7 del *considerato in diritto*).

livello: nel loro insieme, attraverso la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, per la determinazione dell'elenco di impianti oggetto della disciplina normativa in questione (art. 1, co. 1 del d.l. n. 7 del 2002) e singolarmente, per le autorizzazioni relative ai singoli impianti da rilasciare d'intesa – forte³²¹ – con la Regione interessata (art. 1, co. 2 del d.l. n. 7 del 2002). Lo schema della 303 sembra pienamente rispettato; in particolare, sotto il profilo della leale collaborazione, «i due distinti livelli di partecipazione [...] realizzano [...] sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati. Né mancano, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni» (punto 7 del *considerato in diritto*)³²².

³²¹ Così espressamente la qualifica la Corte sempre al punto 7 del *considerato in diritto*.

³²² Lo schema della 303 lo si ritrova applicato coerentemente anche in altre pronunce. Nella sentenza n. 242 del 2005 la Corte ha dichiarato «la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 110, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), nella parte in cui non prevede che l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 debba essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano». Le norme oggetto del ricorso regionale concernevano l'istituzione e la disciplina del Fondo rotativo nazionale affidato alla gestione della società Sviluppo Italia per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo. L'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato di competenze legislative appartenenti alla sfera regionale si giustifica ad avviso della Corte per la «esplicita finalizzazione del Fondo rotativo nazionale alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale», che risulta anche dalla «considerazione che il Fondo previsto dalle disposizioni impugnate si riferisce alle sole imprese medie e grandi “come qualificate dalla normativa nazionale e comunitaria” [...]. Si tratta, pertanto, di un intervento volto a realizzare finalità di politica economica da attuare in contesti particolari che almeno in parte sfuggono alla sola dimensione regionale» (così al punto 7 del *considerato in diritto*). La Corte non ritiene però la disciplina legislativa in questione rispettosa del principio di leale collaborazione: per le determinazioni in materia, demandate al CIPE, non è prevista alcuna

Quali siano questi strumenti di tutela emerge chiaramente dalla sentenza n. 233 del 2004³²³ con la quale si decide un conflitto di attribuzioni derivante dal mancato rispetto di quelle procedure collaborative fissate in quella legge obiettivo (n. 443 del 2001 – *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*) dalla cui impugnazione era scaturita la sentenza n. 303 del 2003³²⁴. Il carattere *forte* che deve riconnettersi in tali

partecipazione regionale. Ecco dunque che la Consulta, con il suo intervento additivo, impone che le scelte del comitato interministeriale siano adottate previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Cfr. anche la sentenza n. 272 del 2005, laddove l'attrazione in sussidiarietà di alcune funzioni legislative (e sub-legislative) rientranti nella materia della *ricerca scientifica in campo medico* viene giustificata dalla Corte sulla base dell'esigenza unitaria concernente «la necessità di disciplinare un procedimento uniforme di trasformazione degli IRCCS [*Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico*] esistenti in un nuovo tipo di soggetto pubblico, caratterizzato da un rinnovato modello organizzativo destinato a soddisfare le esigenze di funzionamento a rete, la opportunità di riservare ad organi statali alcuni – pur limitati e condivisi con le Regioni – poteri amministrativi di attuazione di questo rinnovato sistema di organizzazione e di gestione, la ineludibile permanenza di alcune specifiche responsabilità di organi statali in materie complementari (come quelle inerenti i rapporti con l'ordinamento comunitario e con l'ordinamento internazionale)». La Corte, pertanto, si limita nell'occasione a ricalibrare gli strumenti cooperativi previsti dalle leggi impugnate. Nello stesso senso cfr. le sentenze n. 285 del 2005 (in particolare punti 8 e 9 del *considerato in diritto*) e n. 383 dello stesso anno (punto 15 del *considerato in diritto*).

³²³ Su tale decisione cfr. il commento di I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1392 ss.

³²⁴ Infatti «la deliberazione del CIPE del 1° agosto 2003, che approva “ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002 [...] con le prescrizioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna”, è stata adottata senza che si sia manifestato il necessario consenso della Regione interessata: la Giunta regionale con l'apposita delibera n. 848/2003 del 14 maggio 2003 aveva espressamente manifestato l'impossibilità “di esprimere una valutazione positiva, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002, in merito al *Progetto preliminare di metropolitana leggera automatica di Bologna* comprendente la linea 1 e la linea 2 nonché le infrastrutture connesse ...”, nelle stesse premesse della deliberazione impugnata (pur ritenute reticenti dalla ricorrente) si dà atto dell'esistenza di un dissenso della Regione, che peraltro si supera opponendo semplicemente l'affermazione che il Ministero per le infrastrutture “ritiene di non condividere le osservazioni stesse”. D'altra parte, nel precedente sintetico verbale della

casi all'intesa determina l'impossibilità per lo Stato di procedere in mancanza della stessa, fatta salva ovviamente la possibilità di disciplinare strumenti preposti al superamento del dissenso regionale. Questi devono però essere anch'essi rispettosi del principio di leale collaborazione³²⁵. In definitiva, la difesa dell'autonomia regionale passa, dopo l'eventuale giudizio di legittimità sulla legge non collaborativa, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni³²⁶. Il *tono costituzionale* del conflitto (sul punto cfr. capitolo II, § 4) risulta preservato proprio perchè ciò che le Regioni denunciano non è la semplice violazione del procedimento delineato dalla legge ordinaria ma la violazione del principio (costituzionale) di leale collaborazione di cui quel procedimento costituisce espressione (*costituzionalmente*) necessaria.

Dall'analisi delle sentenze finora riportate sembra desumersi uno sviluppo lineare e coerente del meccanismo di attrazione in sussidiarietà. Non mancano però decisioni in cui le soluzioni prospettate dalla Corte costituzionale lasciano perplessi proprio sotto il profilo del rispetto della leale collaborazione. Nella sentenza n. 50 del 2005 – già richiamata in precedenza – la Corte, applicando il criterio della prevalenza, ritiene assorbite le competenze regionali nella *prevalente* competenza esclusiva

seduta del CIPE del 1° agosto 2003 [...] si dà solo fuggevolmente atto di un dissenso della Regione, senza peraltro alcuna considerazione della necessità legislativa di conseguire il consenso regionale “ai fini della intesa sulla localizzazione”» (sentenza n. 233 del 2004, punto 4 del *considerato in diritto*).

³²⁵ In merito cfr. la sentenza n. 303 del 2003, in particolare al punto 24 del *considerato in diritto*.

³²⁶ «La giurisdizione costituzionale è lo strumento di chiusura ed è implicata sotto due possibili versanti: nella sede del giudizio di costituzionalità delle leggi, per consentire il sindacato sulle previsioni legislative che, di volta in volta, stabiliscono le forme di collaborazione, al fine di verificarne la adeguatezza rispetto al tipo di decisione da adottare; nella sede del conflitto attribuzione, per verificarne il corretto e leale esercizio dei poteri in concreto, nel rispetto dello strumento collaborativo previsto dal legislatore per il caso di specie»: così M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, nota a Corte cost. n. 27/2004, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1049.

statale «previdenza sociale»: ciò determina per la Corte, automaticamente, «l'attrazione alle competenze statali anche di funzioni amministrative» (punto 12 del *considerato in diritto*). Nessun cenno dunque alla leale collaborazione (che, come visto, viene esclusa dalla prevalenza) ma soltanto un superficiale richiamo ai fattori che giustificano tale attrazione: «la prevalenza e soprattutto l'indefettibilità della natura previdenziale del fondo a fronte di altre destinazioni puramente eventuali delle risorse, il carattere nazionale del medesimo, la necessità di tener conto della “sostenibilità finanziaria complessiva del sistema”». Sembra quasi che la Corte si sia lasciata fuorviare dal meccanismo di attrazione in sussidiarietà delle funzioni legislative da essa *inventato*, ritenendo che legislazione e amministrazione debbano necessariamente procedere sui medesimi livelli territoriali di governo e dimenticando che la revisione costituzionale del 2001 ha invece inteso slegare, proprio attraverso il principio di sussidiarietà, i due piani. E' stato detto, da parte di autorevole dottrina, che la sentenza n. 303 del 2003 avrebbe di fatto reintrodotto – in relazione alle esigenze di tutela di interessi unitari e garantendo comunque le autonomie attraverso la leale collaborazione – il principio del parallelismo delle funzioni sebbene *rovesciato*, nel senso che è la funzione legislativa a seguire quella amministrativa e non viceversa³²⁷; con la sentenza n. 50 del 2005, invece, il principio del parallelismo sembra invece reintrodotto *tout court*: individuata (*rectius*: attratta) la competenza legislativa, sulla base di questa viene attribuita anche quella amministrativa. E, soprattutto, ciò avviene senza quella procedimentalizzazione necessaria sia a garantire la partecipazione delle autonomie ai processi decisionali attratti, sia a fornire al giudice elementi per decidere circa la legittimità dell'attrazione (anche della sola funzione amministrativa) in sussidiarietà attraverso una valutazione propriamente giuridica, fondata anche sulle risultanze del procedimento.

³²⁷ In tal senso A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, cit.

Anche la sentenza n. 151 del 2005³²⁸ lascia alquanto perplessi in ordine sia ai risultati cui la Corte perviene che alle argomentazioni utilizzate. Il giudice delle leggi, da un lato – espressamente – non ritiene utilizzabile il principio di prevalenza³²⁹, dall'altro però non richiama quello di leale collaborazione e considera legittimo l'intervento statale che introduce una disciplina normativa incidente – anche nel dettaglio – su materie riferibili alla competenza regionale concorrente, considerandole attratte in sussidiarietà sulla base di esigenze unitarie³³⁰. Gli unici elementi che, in una

³²⁸ Il caso su cui la Corte era chiamata a pronunciarsi concerneva l'art. 4 co. 1 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), che prevedeva l'erogazione di un contributo statale pari a 150 euro in favore di ciascun utente del servizio di radiodiffusione, in regola con il pagamento del relativo canone di abbonamento, per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione in chiaro dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre. Su tale decisione cfr. il commento di G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, 20/5/2005, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³²⁹ Ad avviso della Corte infatti «le disposizioni impugnate attingono sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che alcuna tra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina» (sentenza n. 151 del 2005, punto 3.1 del *considerato in diritto*).

³³⁰ La Corte parla di «una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale» (punto 3.1 del *considerato in diritto*). Senza dubbio perplessi lascia una simile affermazione, che si risolve in una petizione di principio: l'intervento della Corte rischia in questo modo di ridursi ad «un giudizio circa l'esistenza in astratto di un'esigenza unitaria atta a giustificare l'attrazione statale delle funzioni amministrative. Un giudizio, come è intuibile, che può svolgersi solo nelle forme di un debole sindacato esterno di non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà e rischia perciò di sovrapporre alla valutazione politica del legislatore scelte del giudice costituzionale sottratte a ogni giuridica verificabilità e quindi altrettanto politicamente caratterizzate» (G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, cit.). Poco convincente appare anche l'argomentazione della Corte circa la sussistenza di esigenze di esercizio unitario adoperata nella sentenza n. 285 del 2005, dove si afferma (punto 8 del *considerato in diritto*) che «il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività – diversamente opinando – risulterebbero esposte al rischio di eccessivi

motivazione alquanto stringata, potrebbero porsi a fondamento di tale scelta sembrano essere, da un lato, la «eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre»; dall'altro, l'incidenza sull'ambito disciplinato di un *principio-valore* individuabile nel *pluralismo informativo esterno* (punto 3.1 del *considerato in diritto*)³³¹. La Corte non appare però sufficientemente chiara sul punto: quel che è certo è che essa, richiamandosi espressamente all'attrazione in sussidiarietà di competenze legislative senza poi imporre alcun momento di cooperazione, si discosta in maniera evidente dallo schema delineato nella sentenza 303. Lo Stato può disciplinare le funzioni amministrative sottostanti all'intervento legislativo *attratto* senza prevedere alcuna partecipazione regionale: «disattendendo il proprio precedente indirizzo, il giudice delle leggi finisce così per accreditare l'idea che la sussidiarietà costituisca poco più che una *variatio* linguistica del vecchio limite dell'interesse nazionale»³³².

condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi». In tale ipotesi però la Corte interviene almeno a salvaguardia della caratterizzazione cooperativa dell'intervento legislativo statale: «è anzitutto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano [...], tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, ma che nel decreto legislativo sono invece riservati solo ad organi statali» (punto 9 del *considerato in diritto*). Nella stessa decisione peraltro la Corte (punto 10 del *considerato in diritto*) dichiara illegittimi gli artt. 22, co. 5, e 4, co. 5, del d.lgs. n. 28 del 2004 per l'insussistenza di esigenze unitarie giustificative dell'attrazione di sussidiarietà di funzioni amministrative inerenti alla materia concorrente "governo del territorio".

³³¹ Va peraltro notato che con la sentenza in esame la Corte avalla anche l'intervento regolamentare dello Stato su materie (non assorbite in virtù del criterio della prevalenza) di competenza concorrente, contravvenendo dunque al contenuto dell'art. 117 co. 6 e, ancora una volta, senza disciplinare specifici momenti di collaborazione.

³³² Così G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, cit., ad avviso del quale «solo la previsione di garanzie procedurali consente di fondare lo scrutinio della clausola di "sussidiarietà legislativa" su parametri valutativi dotati di una qualche oggettività e controllabilità giuridica». Nello stesso senso, peraltro, cfr. quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003, al punto 2.2 del *considerato in diritto*.

Qualche considerazione merita anche la sentenza n. 336 del 2005, con la quale la Corte si pronuncia su una serie di previsioni del *Codice delle comunicazioni elettroniche* (decreto legislativo n. 259 del 2003). Quello che in tale ipotesi sorprende è che la Consulta conduce un'accurata analisi circa la sussistenza di esigenze di esercizio unitario in relazione agli ambiti di competenza regionale toccati dalla normativa statale³³³ non però ai fini di utilizzare il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà. Essa infatti disattende le prospettazioni delle Regioni ricorrenti (che ritenevano lesa la loro competenza concorrente)³³⁴ giocando sull'elasticità del confine tra norme di principio e norme di dettaglio, in particolare estendendo l'area riservata delle prime a discapito delle seconde e, quindi, del legislatore regionale³³⁵. La soluzione prescelta si rivela, anche in questo caso, una

³³³ «È, dunque, evidente che, nell'individuare i principî fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete [...]. Nella relazione illustrativa al Codice, si legge, inoltre, a tal proposito, che “la rete è unica a livello globale” e che la stessa “non ha senso se le singole frazioni non sono connesse tra di loro, quale che ne sia la proprietà e la disponibilità”. Ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi» (punto 6.1 del *considerato in diritto*). Cfr. anche le sentenze n. 307 del 2003, con nota di Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, n. 2/3-2004, p. 623 ss.; n. 324 del 2003, con nota di R. NIRO, *L'«ordinamento della comunicazione» nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della «leale collaborazione» (fra «passione» e «ragione»)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 3082 ss.

³³⁴ Competenza concorrente riferibile, secondo quanto sostenuto dalla Corte, alle materie “tutela della salute”, “ordinamento della comunicazione” e “governo del territorio” (punto 5 del *considerato in diritto*).

³³⁵ Osserva la Corte: «gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio. Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio

strada per eludere quel coinvolgimento delle Regioni che invece l'attrazione in sussidiarietà, di regola, avrebbe dovuto imporre³³⁶.

4. Criterio della prevalenza, concorrenza di competenze non prevalenti, attrazione in sussidiarietà di competenze legislative: un tentativo di chiarificazione.

Dall'esame della giurisprudenza richiamata nelle pagine precedenti (§§ 2.1 e 3) emergono dunque tre diversi fenomeni che interferiscono – alterandolo – sul riparto di competenze legislative delineato nell'art. 117 della Costituzione:

a) *Criterio della prevalenza*: se un intervento legislativo investe una pluralità di competenze differenti, quella *prevalente* assorbe le altre. Si è già detto che, per come interpretato dalla Corte, il fenomeno si risolve nella riconduzione della disciplina legislativa ad un unico titolo competenziale (quello prevalente) escludendo la rilevanza degli altri: di

nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi» (punto 6.1 del *considerato in diritto*).

³³⁶ In termini analoghi sembra ragionare la Corte nella sentenza n. 378 del 2005, laddove afferma che «la legge n. 84 del 1994 [*Riordino della legislazione in materia portuale*] costituiva la legge generale, ed oggi costituisce la legge-quadro in materia di porti [...]. In breve, l'originaria previsione in tema di potere di nomina [del Presidente dell'Autorità portuale] si coordina con l'insieme della legge contribuendo, quale sua organica articolazione, all'equilibrio che essa realizza tra istanze centrali, regionali e locali; sicché tale previsione continua a costituire principio fondamentale della materia, alla pari delle altre sulla composizione degli organi e sui loro compiti e poteri. [...] nulla, infatti, si oppone a che, laddove vi sia un intreccio di interessi locali, regionali, nazionali ed internazionali, armonicamente coordinati in un sistema compiuto, possa qualificarsi principio fondamentale della materia anche l'allocazione, *ex lege* statale, a livello centrale del potere di nomina di chi tali interessi deve coordinare e gestire» (punto 5 del *considerato in diritto*). In tale ipotesi però la Corte, a differenza di quanto avvenuto nella sentenza n. 336 del 2005, non rinuncia a dare un particolare risalto alle attività concertative predisposte dalla normativa statale impugnata anche nella prospettiva del superamento del mancato raggiungimento dell'intesa prescritta (cfr i punti 4.1, 4.2, 4.3 e, soprattutto, 6.6 del *considerato in diritto*).

fatto la concorrenza di competenze viene negata. In tale ottica pertanto non sarà necessario, ad avviso della Corte, ricorrere al principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2005, punto 12 del *considerato in diritto*; n. 234 del 2005, punto 9 del *considerato in diritto*).

- b) Competenza di competenze non prevalenti:* in questo caso tra i diversi titoli competenziali interessati da una determinata disciplina legislativa, non è possibile individuarne uno prevalente che assorba gli altri: è pertanto necessario utilizzare strumenti collaborativi in grado di garantire la partecipazione tanto del livello regionale quanto di quello statale (sentenza n. 50 del 2005, punto 16 del *considerato in diritto*; n. 51 del 2005, punti 4.1, 5.1 e 5.2 del *considerato in diritto*; n. 231 del 2005, punto 4 del *considerato in diritto*)
- c) Attrazione in sussidiarietà di competenze legislative:* in tale ipotesi lo Stato attrae a sé competenze legislative regionali, sulla base dell'esigenza di esercizio unitario di determinate funzioni amministrative che necessitano di una base legale unica e nel rispetto del principio di leale collaborazione nella sua accezione forte (sentenza n. 303 del 2003; n. 6 del 2004; n. 242 del 2005).

Da un punto di vista astratto-concettuale i fenomeni di cui alle lettere *a)* e *b)* si distinguono in modo netto da quello di cui alla lettera *c)*: soltanto quest'ultimo presuppone sempre e comunque un'appropriazione da parte dello Stato di competenze legislative non proprie, mentre negli altri due casi la prevalenza o la collaborazione potrebbero anche giocare a favore della Regione. Potrebbe cioè avvenire che sia una competenza regionale ad essere ritenuta prevalente (lett. *a*) e, quindi, idonea ad assorbire quelle statali o che la collaborazione (lett. *b*) si possa intendere come intervento legislativo regionale a cui è chiamato a partecipare lo Stato (a livello legislativo o sublegislativo). Sul piano concreto anche questi ultimi due fenomeni sembrano però destinati ad essere utilizzati in chiave statualistica, determinando uno spostamento di competenze legislative che giova sempre

al livello territoriale superiore. Questo è probabilmente dovuto a due fattori principali: in primo luogo alla conformazione aperta delle materie di competenza esclusiva statale, che si prestano meglio a riassorbire in sé i più ristretti (qualitativamente) ambiti di competenza regionale; in secondo luogo all'assenza nel sistema di raccordi tra livelli territoriali di governo che operino sul piano legislativo, il che determina sempre uno slittamento verso il basso, sul piano amministrativo, della competenza normativa primaria delle Regioni.

In relazione ai tre fenomeni richiamati, un altro punto che merita attenzione concerne i rapporti che si instaurano tra piano della legislazione e piano dell'amministrazione: quest'ultimo, almeno in linea teorica, dovrebbe acquistare rilievo solamente nel caso di attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa. In tale ipotesi, anzi, il meccanismo si attiva proprio per l'esistenza di funzioni amministrative che, essendo attratte a livello statale, impongono anche di fissare una base legale unitaria che ne disciplini l'esercizio³³⁷. Negli altri due casi (lettere *a* e *b*), i fenomeni descritti dovrebbero invece servire a regolare soltanto la distribuzione della competenza legislativa. La scelta del livello su cui allocare la funzione amministrativa sottostante dovrebbe discendere da una valutazione autonoma, possibilmente anch'essa procedimentalizzata e condotta alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Potrebbe così avvenire che l'intervento legislativo statale, fondato sulla prevalenza o sulla concorrenza, porti comunque a collocare – in conformità dei principi di cui all'art. 118 Cost. – la funzione amministrativa a livello sub-statale. Si è visto invece come di fatto, nella pratica, il piano delle funzioni amministrative tenda spesso a seguire, in maniera quasi automatica (senza cioè un'autonoma e accurata valutazione sul livello adeguato di

³³⁷ In una precedente nota si è richiamato il pensiero di O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, cit., p. 948 ss., ad avviso del quale la sentenza n. 6 del 2004 potrebbe aprire le porte ad un'attrazione legislativa senza quella amministrativa.

allocazione della funzione) la competenza legislativa e quindi, ancora una volta, a spostarsi verso l'alto (nei casi di applicazione del criterio della prevalenza senza che nemmeno si imponga la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione).

Le incertezze richiamate sembrano emergere nella sentenza n. 62 del 2005³³⁸: nell'ipotesi considerata la competenza statale esclusiva "tutela dell'ambiente" si *intreccia* (senza affermarsi come prevalente) con diverse competenze regionali (in particolare quella concorrente relativa al "governo del territorio"). Esclusa – come sembrerebbe – l'applicazione del criterio di prevalenza, tale situazione (concorrenza di competenze) «impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgono, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi» (punto 16 del *considerato in diritto*). La valutazione circa le sorti delle funzioni amministrative sembra svolta dalla Corte su un piano autonomo³³⁹ ma la sensazione è che su di essa eserciti un'influenza decisiva il titolo dell'intervento legislativo statale: sintomatico in tal senso il richiamo della Consulta alla sentenza n. 303 del

³³⁸ Su tale decisione cfr. i commenti di N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale(?)*, 9 febbraio 2005, su www.forumcostituzionale.it; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, 18 febbraio 2005, su www.forumcostituzionale.it; G. D'AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale (brevi note alla sent. n. 62 del 2005)*, 31 marzo 2005, su www.forumcostituzionale.it; M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, su www.forumcostituzionale.it.

³³⁹ Cfr. il punto 15 del *considerato in diritto*: «l'attribuzione delle funzioni amministrative il cui esercizio sia necessario per realizzare interventi di rilievo nazionale può essere disposta, in questo ambito, dalla legge statale, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, e in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, vale a dire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nella specie, la localizzazione e la realizzazione di un unico impianto destinato a consentire lo smaltimento dei rifiuti radioattivi potenzialmente più pericolosi, esistenti o prodotti sul territorio nazionale, costituiscono certamente compiti il cui esercizio unitario può richiedere l'attribuzione della competenza ad organi statali».

2003, un *lapsus* se è vero, come pare, che nell'ipotesi considerata ricorre un caso di concorrenza di competenze e non di attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa.

5. Osservazioni conclusive: il problema degli strumenti della leale collaborazione.

L'indagine finora condotta mette in evidenza come il principale problema individuato in riferimento alla cooperazione nel vecchio quadro costituzionale di riferimento si riproponga oggi, dopo la riforma del 2001, quanto mai attuale³⁴⁰: il dato che non consente il pieno e naturale dispiegarsi delle dinamiche cooperative nei rapporti tra Stato e Regioni è (ancora) l'assenza di strumenti di raccordo di rango costituzionale (quindi) idonei ad operare a livello legislativo³⁴¹. Il continuo scivolamento della

³⁴⁰ Attualità del problema che è testimoniata, ad esempio, dalle parole di Andrea Manzella, in un articolo comparso su un importante quotidiano nell'agosto 2005: «da poco – si legge nell'articolo – si è scoperta la solitudine delle Regioni. Ma di essa non sono gli sprechi, più presunti che reali, l'indice vero. Deve preoccupare invece la mancanza di luoghi di coordinamento permanente con lo Stato centrale, di snodi effettivi del comune principio europeo della “sussidiarietà”. Il misfatto politico più odioso commesso dalla maggioranza in questa legislatura non sono state infatti le leggi vergogna. E' stata l'ostruzione all'ingresso in Parlamento di rappresentanti dei governi territoriali, pur previsto da una norma costituzionale della riforma del 2001» (A. MANZELLA, *La solitudine delle istituzioni*, da *La Repubblica* del 24 agosto 2005, p. 16). Al di là della forte venatura polemica dell'articolo, legata all'alta conflittualità che caratterizza l'attuale fase politica, si ritiene di poter condividere il senso complessivo dell'intervento.

³⁴¹ «Si conferma dunque che l'ordinamento ha bisogno di modi di partecipazione all'esercizio della funzione legislativa che meglio rispondano al principio di leale cooperazione affiorato dalle pieghe della Costituzione materiale e ora assunto a principio costituzionale dichiarato»: così M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, cit., p. 584. Nello stesso senso cfr. M. MIDIRI, *Istanze collaborative e metodo della legislazione*, cit., p. 521, che ritiene una simile evoluzione necessaria anche per «evitare la progressiva sostanziale emarginazione del Parlamento dai nuovi modi di formazione delle leggi, che già oggi vedono tanti progetti arrivare alla discussione

partecipazione regionale dal piano della legislazione a quello della amministrazione comporta un'alta conflittualità dei rapporti tra livelli di governo: le Regioni si ribellano a decisioni statuali che – sebbene in alcuni casi rispondono alle esigenze di cooperazione – sono comunque assunte unilateralmente a livello centrale. I limiti della partecipazione che il sistema delle conferenze riesce ad assicurare alle autonomie rimangono immutati rispetto al passato proprio in considerazione del fatto che la riforma costituzionale del 2001 nulla ha innovato sotto tale profilo. Anzi, per la verità, la riforma sembra quasi aver implicitamente sconfessato il sistema delle Conferenze preferendo (*rectius*: auspicando) una forma di raccordo organico che si svolga sul piano legislativo-parlamentare. Il riferimento è ovviamente all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che da un lato mostra quasi come imminente la trasformazione dell'attuale Senato in una vera e propria Camera delle Regioni³⁴², dall'altro predispone (*rectius*: propone) la soluzione ponte della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con i rappresentanti delle autonomie territoriali³⁴³. All'intervento di tale organo - nella sua composizione integrata - nell'*iter* di formazione degli atti legislativi riguardanti le materie di cui agli artt. 117 co. 3 e 119 della Costituzione, si è inteso ricollegare precisi aggravii procedurali. Nel caso in cui essa esprima «parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate» a

parlamentare dotati di una “forza aggiuntiva” per la previa intesa raggiunta dal Governo e le Regioni».

³⁴² Questa è infatti l'indicazione principale che si trae dall'*incipit* dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: «Sino alla revisione delle norme titolo I della parte seconda della Costituzione [...]». Sulla questione cfr. U. ALLEGRETTI, *Perché una Camera regionale per l'Italia?*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, cit., p. 3 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2000, p. 636 ss.; M. SCUDIERO, *La nuova Regione. Un disegno da completare*, editoriale 6/2005 del 24 marzo 2005, su www.federalismi.it.

³⁴³ La previsione normativa prevede che (co. 1) che «i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

cui la Commissione che svolge l'esame in sede referente non si adegua, «sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Il tentativo va senza dubbio nel senso di un rafforzamento del rilievo della partecipazione regionale al procedimento legislativo, cercando timidamente di andare oltre il debole strumento del mero parere³⁴⁴. A prescindere dalla sua concreta attuazione e dalle difficoltà che ad essa sono legate, l'art. 11 esprime a livello costituzionale la necessità di raccordi tra Stato e Regioni che operino sul piano legislativo, e si va in questo modo ad affiancare al richiamo contenuto nell'art. 5 Cost. all'adeguamento dei *principi* e dei *metodi della legislazione* «alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Non sono mancate Regioni che hanno cercato di far valere davanti alla Corte costituzionale una violazione della leale collaborazione proprio sotto il profilo di una loro mancata partecipazione al procedimento legislativo statale, nei casi in cui questo ha inciso anche sulle competenze loro spettanti a norma dell'art. 117 Cost. Si è in tali casi invocata una partecipazione legislativa da esplicarsi attraverso la Conferenza Stato-Regioni, in virtù del principio desumibile

³⁴⁴ Sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata e sui numerosi problemi interpretativo-applicativi che l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 pone, cfr. P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 351 ss.; R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003, p. 39 ss.; ID., *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, giugno 2003, p. 207 ss.; L. SCAFFARDI, *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1°-2° trimestre 2004, p. 81 ss.; E. FRONTONI, *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della l. Cost. n. 3 del 2001*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, cit., p. 147 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2004, p. 301 ss.; S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, su www.forumcostituzionale.it; P. SCINOLFI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001: problemi e prospettive*, in *Quaderni Regionali*, 2003, p. 107 ss.

proprio dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e in attesa di una sua attuazione³⁴⁵. La Corte ha espressamente riconosciuto che, in astratto, una legge che incide su ambiti di concorrenza regionale deve necessariamente «risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 6 del 2004, punto 7 del *considerato in diritto*)³⁴⁶. Di fatto però essa ha sempre ritenuto percorribile soltanto la seconda delle due strade indicate ed è anche intervenuta con nettezza sul punto: «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di

³⁴⁵ Cfr. a tal proposito il punto 11 del ritenuto in fatto della sentenza n. 196 del 2004: «a risultare violato – a giudizio delle Regioni – sarebbe il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, dal momento che né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione, le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. In particolare, sarebbe stato contraddetto l'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 [...], il quale prevede che la Conferenza debba obbligatoriamente essere sentita “in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano”. D'altra parte, il contrasto con le prescrizioni del d.lgs. n. 281 del 1997 sarebbe evidente anche ove si reputasse che nel caso in questione la Conferenza non dovesse essere sentita preventivamente, a causa dell'urgenza di provvedere: in situazioni similari, infatti, l'art. 2, comma 5, del citato decreto legislativo prevede la consultazione successiva della Conferenza, e dispone che “il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge”. Quindi, anche in caso di urgenza, il coinvolgimento della Conferenza – secondo le ricorrenti – non sarebbe potuto mancare. Ad ulteriore sostegno delle argomentazioni appena richiamate, la Regione Emilia-Romagna ritiene che dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) sarebbe desumibile – pur in assenza dell'attivazione della “speciale composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali” in esso prevista – l'esistenza di un principio costituzionale che prescrive “la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente”».

³⁴⁶ Sul punto cfr. le osservazioni di O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, cit., p. 954, ad avviso del quale «non è chiaro, però, se in questo caso la Corte prefiguri due opzioni alternative ovvero due condizioni che in linea di principio devono coesistere».

procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)» (sentenza n. 196 del 2004, punto 27 del *considerato in diritto*)³⁴⁷. Lo stesso concetto risulta ribadito, ancora una volta in modo perentorio, nella successiva sentenza n. 272 del 2005: in questo caso, dopo aver negato l'esistenza di un dovere costituzionale di *cooperazione legislativa*, la Corte aggiunge anche che «lo scrutinio di costituzionalità deve [...] essere svolto con riferimento alla verifica del rispetto del principio di leale collaborazione in relazione alle singole disposizioni di disciplina della fase di attuazione delle disposizioni stesse» (punto 7.1 del *considerato in diritto*).

Le parole della Corte possono essere considerate la cartina di tornasole dei limiti di un sistema di conferenze che non è in grado di supportare efficacemente una collaborazione *legislativa*. Ci si poteva forse aspettare che la Corte considerasse tale forma di raccordo, prevista e disciplinata soltanto dalla legge ordinaria, come “costituzionalmente necessaria” in quanto, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»³⁴⁸, unica sede organica in grado di soddisfare le esigenze collaborative che il sistema esprime, anche sul piano della legislazione. Ma il giudice costituzionale non

³⁴⁷ La Corte, più specificamente, aggiunge: «quanto alla disciplina contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 (atto normativo primario), essa prevede solo un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni sugli “schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento”, mentre non prevede ovviamente nulla di analogo per i decreti-legge, la cui adozione è consentita, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., solo “in casi straordinari di necessità e di urgenza”; né è pensabile che il parere della Conferenza Stato-Regioni possa essere chiesto sul disegno di legge di conversione, che deve essere presentato immediatamente alle Camere e non può che avere il contenuto tipico di un testo di conversione. In relazione alla previsione, nel comma 5 dell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, che il Governo debba sentire la Conferenza Stato-Regioni successivamente, nella fase della conversione dei decreti-legge, la procedura ivi prevista appare configurata come una mera eventualità».

³⁴⁸ Così nella sentenza della Consulta n. 6 del 2004, punto 7 del *considerato in diritto*.

ha ritenuto di poter intervenire in tal senso: forse, oltre e prima che per il livello delle fonti che disciplinano la Conferenza Stato-Regioni, per la struttura e le modalità di funzionamento della stessa³⁴⁹.

La leale collaborazione scivola inevitabilmente sul piano amministrativo, o quanto meno sublegislativo, e, quindi, si realizza in una dimensione in cui persiste ancora una distanza notevole tra Stato e Regioni. La strada prescelta è ancora quella della cooperazione convenzionale: soltanto in quest'ottica le Conferenze conservano il loro ruolo di sede privilegiata per l'esplicarsi del raccordo *per atti*.

In tale prospettiva, il mutato contesto costituzionale doveva necessariamente portare a valorizzare il più pregnante degli strumenti convenzionali di cooperazione: l'intesa, considerata peraltro nella sua accezione forte, come è emerso in riferimento alla giurisprudenza della Consulta concernente l'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa³⁵⁰.

Non mancano però in materia oscillazioni della Corte che, seppure inevitabili di fronte all'approssimazione del quadro costituzionale di riferimento, lasciano comunque ampi margini di incertezza per l'interprete e, soprattutto, per gli attori istituzionali. La giurisprudenza costituzionale ritiene ancora che si possa graduare l'intensità degli strumenti cooperativi in relazione alle diverse fattispecie in cui questi sono richiesti³⁵¹. Si consideri

³⁴⁹ Sul sistema delle Conferenze e sulla loro idoneità a sostenere tutto il peso delle relazioni cooperative tra Stato e Regioni si rinvia a quanto criticamente rilevato nel § 3.2 del capitolo II.

³⁵⁰ Sul punto cfr. S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2004, p. 703 ss.; A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 75 ss.

³⁵¹ Cfr. il punto 20 del *considerato in diritto* della sentenza n. 303 del 2003, dove la Corte precisa che «non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi

la sentenza n. 6 del 2004: in tale occasione la Corte fa discendere il carattere forte dell'intesa dal «particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali» (punto 7 del *considerato in diritto*). Il modo di argomentare della Corte lascia implicitamente spazio alla possibilità di continuare ad interpretare le intese anche in senso debole, quando, ad esempio, l'impatto sulle funzioni regionali non sia, appunto, *particolarissimo*. Ma come si conduce una valutazione di tal genere? Sulla base del numero di competenze regionali coinvolte? Della loro qualità (concorrente o residuale)? Di entrambi gli elementi? Problemi non diversi generano per l'interprete affermazioni della Corte come quella secondo cui «il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (così nella sentenza n. 62 del 2005, punto 16 del *considerato in diritto*)³⁵².

Ma i dubbi interpretativi non si fermano soltanto alla qualificazione dell'intesa come forte o debole. Sarà infatti necessario chiarire i livelli su cui tale strumento dovrà operare: dovrà cioè coinvolgere l'insieme delle Regioni, soltanto le singole Regioni interessate o intervenire su entrambi i

che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa», ritenendo sufficiente nell'ipotesi considerata anche la semplice «audizione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in sede di nomina del commissario straordinario». Cfr. sul punto anche le sentenze n. 31 del 2005, punto 2.6 del *considerato in diritto*; n. 62 del 2005, punto 16 del *considerato in diritto*; n. 285 del 2005, punto 9 del *considerato in diritto*.

In molti casi, la Corte esclude la collaborazione o ne limita la portata sulla base della *natura tecnica* dei poteri disciplinati: cfr. sentenze n. 93 del 2003, punto 4.4 del *considerato in diritto*; n. 35 del 2005, punto 4 del *considerato in diritto*; n. 285 del 2005, punto 9 del *considerato in diritto*.

³⁵² Sulla qualificazione dell'intesa come *forte* cfr. ora le sentenze n. 378 del 2005 (in particolare al punto 4.2 del *considerato in diritto*) e n. 383 del 2005 (punto 30 del *considerato in diritto*).

livelli?³⁵³ Altra questione concerne il modo stesso di concepire l'intesa e il grado di formalizzazione che di volta in volta essa deve rivestire: essa va considerata come vero e proprio atto (*intesa*) o come semplice attività (*d'intesa*)?³⁵⁴ Se nel primo caso – intesa come atto con un elevato grado di formalizzazione – la sede più idonea per la sua adozione va senza dubbio riscontrata nella Conferenza Stato-Regioni (almeno quando sia da conseguire con le Regioni considerate nel loro insieme), nel secondo caso si porranno problemi per l'individuazione stessa dei diversi momenti di un raccordo caratterizzato da un basso grado di formalizzazione. Resta infine il problema della conformazione delle procedure per superare il mancato raggiungimento delle intese. Tali procedure, se da un lato appaiono necessarie ad evitare situazioni paralizzanti per l'azione dei pubblici poteri, dall'altro devono profilarsi come rispettose del principio di leale collaborazione, onde scongiurare il pericolo che si trasformino in semplici strade alternative che consentono comunque allo Stato di decidere unilateralmente³⁵⁵.

³⁵³ Cfr. ad esempio la sentenza n. 6 del 2004, punto 7 del *considerato in diritto*; sentenza n. 62 del 2005, punti 16 e 17 del *considerato in diritto*.

³⁵⁴ Nella sentenza n. 27 del 2004 la Corte parla di una intesa « da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (punto 2 del *considerato in diritto*); in particolare la nozione di *intesa come attività* viene in rilievo soprattutto nei casi in cui ci si trova in presenza di *mancate intese*. Sulla decisione richiamata cfr. il commento di M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, cit., p. 1044 ss; F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 145 ss.; S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, aprile 2004, su www.forumcostituzionale.it.

³⁵⁵ In merito al problema evidenziato, si veda ora anche la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2005, dove si afferma che «l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude *a priori* la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi, la vastità delle materie oggi di

Si tratta di questioni che spesso si intrecciano tra loro e per la cui risoluzione si impongono valutazioni assai complesse, difficilmente schematizzabili. E, questo è il dato più grave, si tratterà di valutazioni che, a prescindere dalla loro complessità (e *imprevedibilità*), sono demandate prevalentemente dalla Corte costituzionale, in un momento in cui il conflitto – in senso atecnico – tra Stato e Regioni è già insorto e, dunque, quando la collaborazione (considerata in senso *fisiologico*) non si è già realizzata. Può confermarsi, ancora una volta, che proprio la frequenza con cui il principio di leale collaborazione viene richiamato nella giurisprudenza della Corte costituzionale è la principale traccia delle difficoltà di assestamento delle dinamiche cooperative nei rapporti tra Stato e Regioni; difficoltà dovute in primo luogo alla inadeguatezza degli strumenti cooperativi attualmente previsti rispetto alle molteplici esigenze di collaborazione che il sistema esprime (cfr. sul punto il capitolo II, § 3.4).

Lo sforzo di riordinare in un quadro coerente i dati che provengono dalla giurisprudenza costituzionale al fine di trarre regole di condotta certe, utili ad orientare le scelte di Stato e Regioni e ad evitare uno sviluppo

competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa. Tali meccanismi, quale che ne sia la concreta configurazione, debbono in ogni caso essere rispettosi delle esigenze insite nella scelta, operata dal legislatore costituzionale, con il disciplinare la competenza legislativa in quella data materia: e pertanto deve trattarsi di meccanismi che non stravolgano il criterio per cui alla legge statale compete fissare i principî fondamentali della materia; che non declassino l'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva; che prevedano l'allocazione delle funzioni amministrative nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.» (punto 4.3 del *considerato in diritto*; sullo stesso problema si vedano però anche i punti 6.6 e 7). Cfr. anche la sentenza n. 383 del 2005, in particolare il punto 30 del *considerato in diritto*, dove si afferma anche che «nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni».

Sul punto cfr. ancora M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, cit., in particolare p. 1050 ss.

conflittuale dei loro rapporti, rischia di rivelarsi vano. I problemi interpretativi appaiono troppi e di portata troppo ampia per potere essere risolti attraverso le frammentarie indicazioni offerte dalle sentenze della Corte costituzionale, che hanno pur sempre come punto di riferimento irrinunciabile la specificità delle situazioni concrete che sono chiamate a decidere. Senza dimenticare che la delicatezza di molte di queste situazioni – si pensi alle pronunce relative alla vicenda del condono edilizio del 2003 – impone alla Corte una particolare accortezza nello svolgere la sua funzione, che «è politica, ma allo stesso tempo non appartiene alla politica»³⁵⁶. Peraltro, anche laddove lo sforzo del giudice delle leggi è sembrato chiaramente diretto a ricostruzioni di portata ampia, sostenute da un forte e coerente impianto teorico-concettuale, i passaggi giurisprudenziali successivi hanno spesso messo in evidenza significative deviazioni dalle linee precedentemente tracciate: emblematica in tal senso la giurisprudenza costituzionale relativa all'attrazione in sussidiarietà di funzioni legislative (cfr. i paragrafi 3 e 4 di questo capitolo).

In relazione ai nuovi assetti del regionalismo italiano, dunque, raramente le pronunce della Consulta paiono in grado di individuare soluzioni soddisfacenti da un punto di vista sistematico; e, d'altra parte, non può pretendersi, attraverso di esse, di ridefinire in termini puntuali l'intero sistema dei rapporti tra diversi livelli territoriali di governo, scaricando di fatto sulla Corte il gravoso compito di rimediare ai problemi generati dall'imprecisione, dall'inefficienza e dalle omissioni del legislatore (costituzionale e ordinario). Alla luce di tali osservazioni, sembra doversi condividere pienamente il pensiero di chi ha sottolineato «la necessità di una lettura delle pronunce della Corte improntata al realismo», evitando «un “eccesso di accanimento interpretativo”, una “interpretazione sapienziale” di

³⁵⁶ Così G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, p. 3.

singole pronunce della Corte, al fine di ricostruirne il “protagonismo” o i “punti di svolta”»³⁵⁷.

³⁵⁷ Si tratta delle riflessioni del prof. Sandro Staiano, svolte in un suo intervento al convegno annuale del “Gruppo di Pisa” del 2004 e riportato da T. GROPPi, *La Corte e i poteri*, relazione di sintesi della I sessione, in V. TONDI DELLA MURA – M. CARDUCCI – R. G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, atti del convegno annuale dell’associazione “Gruppo di Pisa” tenutosi ad Otranto nei giorni 4 e 5 giugno 2004, Torino, 2005, pp. 917-918.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, a cura di G. ROLLA, atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 Maggio 2002, Torino, 2003.

AA. VV., *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, 2003.

AA. VV., *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, Milano, 2003.

AA. VV., *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, a cura di P. CAVALERI – E. LAMARQUE, Torino, 2004.

AA. VV., *Federalismo, regionalismo, autonomismo. Esperienze e proposte a confronto*, a cura di E. A. ALBERTONI – M. GANCI, atti del seminario internazionale tenutosi ad Enna, 24-27 giugno 1987, Palermo, 1989.

AA. VV., *La riforma interrotta, riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale*, a cura di G. AZZARITI – M. VOLPI, Perugia, 1999.

S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, febbraio 2004, su www.forumcostituzionale.it.

S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, aprile 2004, su www.forumcostituzionale.it.

S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2004, p. 703 ss.

U. ALLEGRETTI, *Perchè una Camera regionale per l'Italia?*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 3 ss.

A. AMBROSI, *Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni*, nota a sentenza n. 398/1998, in *Le Regioni*, n. 2/1999, p. 363 ss.

L. AMMANNATI, *La tutela della concorrenza nella riforma costituzionale: come definire e realizzare un «valore» comune a Stato e Regioni*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 35 ss.

S. AMOROSINO, *Il «governo del territorio» tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 55 ss.

A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, parte I, p. 1039 ss.

A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.

A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995.

A. ANZON, *Leale collaborazione, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, p. 3531 ss.

A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.

A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 1149 ss.

A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, relazione presentata al seminario "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, nota a Corte Costituzionale n. 303/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2782 ss.

A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p. 53 ss.

G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 181 ss.

R. ARNOLD, *Conflictos entre ordenamientos y su solución. El ejemplo alemán*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 97 ss.

A. AZZENA, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg., III, Milano, 1999, p. 415 ss.

E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, nota a Corte cost. n. 88 del 2003, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1183 ss.

A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1983, p. 43 ss.

V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale dell'ordinamento tedesco. L'esperienza del Vermittlungsausschuß*, Napoli, 2001.

A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973.

A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, p. 345 ss.

A. BARBERA, *Gli interessi nazionali nel nuovo titolo V*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p. 11 ss.

M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale* nota a Corte cost. n. 370 del 2003, su www.forumcostituzionale.it.

G. BARONE, *Intese e leale cooperazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2005, p. 335 ss.

S. BARTOLE, *Art. 116*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo I, Bologna – Roma, 1985, p. 55 ss.

S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, nota a Corte Cost. n. 303 del 2003, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 578 ss.

S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale alla ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, p. 564 ss.

S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 2421 ss.

S. BARTOLE, *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1233 ss.

S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, nota a Corte costituzionale n. 39/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 259 ss.

S. BARTOLE, *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 311 ss.

S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003.

C. BASSU, *Sulle cooperazioni intergovernative: l'esempio spagnolo per il caso italiano*, febbraio 2004, su www.federalismi.it.

C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, 5 maggio 2005, su www.federalismi.it; in corso di pubblicazione in T. GROPPI – P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*

G. BERTI, Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali*, Art. 1-12, Bologna - Roma, 1975.

G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, 2005, p. 31 ss.

M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, su www.forumcostituzionale.it.

R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995.

R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003 p. 39 ss.

R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, giugno 2003, p. 207 ss.

R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione tenuta al Convegno "Il mondo delle Seconde Camere", Torino 31/3 – 1/4/2005, versione provvisoria reperibile sul sito internet www.astridonline.it.

F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, nota a Corte Costituzionale n. 6 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 137 ss.

P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, n. 5, Milano, 2001.

P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 269 ss.

R. BIN, *La funzione di indirizzo e coordinamento – il potere sostitutivo*, in A. BARBERA – L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, p. 107 ss.

R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss.

R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, nota a Corte cost. 507/2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 4184 ss.

R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, nota a Corte cost. n. 282 del 2002, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1445 ss.

R. BIN, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 295 ss.

R. BIN, *Sulle “leggi di reazione”*, nota alla sentenza della Corte cost. n.199 del 2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1374 ss.

F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 99 ss.

P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *Le scelte costituzionali fondamentali dell'Italia e della Germania nel 1947-49 considerate dopo un quarantennio di attuazione*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1990, p. 3 ss.

G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche.*, VI, Torino, 1991, p. 273 ss.

G. BOGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, ricerca della Fondazione “Nova Res Publica”, a cura di A. M. PETRONI, Bologna, 2001, p. 19 ss.

A. BONOMI, *Unità nazionale - Regioni: “l'una contro l'altra armata”?*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, p. 77 ss.

L. CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005. Una tabella comparativa con la legge La pergola*, 17 giugno 2005, su www.forumcostituzionale.it.

C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002.

G. CÁMARA VILLAR, *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 197 ss.

Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, su www.forumcostituzionale.it.

Q. CAMERLENGO, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 336 ss.

Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, nota a Corte cost. n. 307 del 2003, in *Le Regioni*, n. 2/3-2004, p. 623 ss.

Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative*, nota a Corte cost. n. 6 del 2004, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 3, 2004, p. 793 ss.

P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, p. 896 ss.

P. A. CAPOTOSTI, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXVI, Roma, 1991.

L. CAPPuccio, *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, vol. 1, Torino, 2001, p. 471 ss.

L. CAPPuccio, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, volume secondo, tomo II, Napoli, 2001, p. 329 ss.

R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione* (nota a Corte cost., n. 14/2004), su www.forumcostituzionale.it.

B. CARAVITA DI TORITTO, *Perchè il Senato delle Regioni?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2000, p. 636 ss.

B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.

B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, relazione per il corso monografico organizzato dalla SPISA di Bologna in tema di riforma del Titolo V della Costituzione, Bologna, 12 aprile 2002, su www.federalismi.it.

B. CARAVITA DI TORITTO, *Del condono e altro ancora: solo la Corte è in grado di esprimere saggezza istituzionale?*, su www.federalismi.it del 2 luglio 2004.

P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1985, p. 175 ss.

P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 338 ss.

P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 547 ss.

P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1223 ss.

P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, nota a sentenza n.437/2001, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1169 ss.

P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.

P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1325 ss.

P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 381 ss.

P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 351 ss.

P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. CARETTI, *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, p. 99 ss.

L. CARLASSARE, *Indirizzo e coordinamento secondo la Corte costituzionale*, in *Quaderni regionali*, 1987, p. 383 ss.

E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale*, su www.astridonline.it.

R. CARPINO, *Il nuovo ruolo della Conferenza Stato-Regioni-autonomie*, in *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, a cura di C. BOTTARI, Bologna, 2003, p. 353 ss.

P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 473 ss.

S. CASSESE - D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, p. 398 ss.

F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, in A.A. V.V., *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, 1975, p. 199 ss.

E. CATELANI, *I rapporti fra governo e Regioni dopo la Riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 539 ss.

P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno su "Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio", Pisa, 16-17 dicembre 2004, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, nota a Corte cost. n. 407 del 2002, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 318 ss.

M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, nota a Corte cost. n. 27/2004, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1044 ss.

A. CELOTTO, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, 2004, p. 53 ss.

A. CELOTTO, *Una nuova ottica dei “controlimiti” nel Trattato costituzionale europeo?*, su www.forumcostituzionale.it.

A. CELOTTO – T. GROPPI, *Primaute e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2004, pag. 868 ss.

A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1983, p. 104 ss.

A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, IV edizione, Milano, 2004

V. CERULLI IRELLI – C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. CERULLI IRELLI – C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, p. 11 ss.

O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, nota a Corte cost. n. 6/2004, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 941 ss.

R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*, nota a Corte cost. n. 196 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2008 ss.

P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, AA. VV., *La riforma costituzionale*, atti del convegno tenutosi a Roma nei giorni 6 e 7 novembre 1998, Padova, 1999, p. 257 ss.

P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre 2002, p. 17 ss.

P. CIARLO, *Federalizing process e dualismo territoriale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 47 ss.

P. CIARLO, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2001, p. 767 ss.

P. CIARLO, *La questione federale in Italia*, in *Presente e futuro*, n. 11, 2001; e in *Cooperazione mediterranea*, n. 2, 2001.

P. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2002, p. 808 ss.

P. CIARLO, *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Presente e futuro*, dicembre 2002.

P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea Costituente*, Reggio Emilia, 1991.

F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 89 ss.

F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, 31 ottobre 2003, su www.forumcostituzionale.it.

G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, p. 43 ss.

V. COCOZZA, *Corte Costituzionale e federalismo amministrativo*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 75 ss.

L. COEN, *Sussidiarietà e giustizia costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni*, in A. RINELLA - L. COEN - R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, p. 195 ss.

A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 75 ss.

G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 981 ss.

A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, n. 3/1983, p. 437 ss.

A. COSTANZO, *Ancora in tema di intese tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, p. 801 ss.

A. COSTANZO, *Collaborazione fra Stato e Regioni e buon andamento dell'amministrazione*, nota a Corte cost. n. 214/1988, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, parte I, p. 815 ss.

A. COSTANZO, *Nota «a prima lettura» alla sent. n. 1031 del 1988 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, parte I, p. 5029 ss.

A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro influenze interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, p. 2464 ss.

A. COSTANZO, *Figure procedurali e logica della somiglianza (in tema di intese tra Stato e Regioni)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1409 ss.

V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495 ss.

S. DA EMPOLI – A. STERPA, *Prime osservazioni sulla legge n. 239 del 2004: la potestà legislativa concorrente è rimasta senza “energia”*, su www.federalismi.it.

A. D’ALOIA, *Autonomie territoriali e “autonomie sociali” nelle dinamiche di garanzia del principio di eguaglianza sostanziale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell’incontro seminario svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 91 ss.

A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 80 ss.

G. D’AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni “meno reattive”? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale (brevi note alla sent. n. 62 del 2005)*, su www.forumcostituzionale.it, 31 marzo 2005.

E. D’ARPE, *La consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, 17 ottobre 2003, su www.forumcostituzionale.it.

A. D’ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell’autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 2011 ss.

A. D’ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. “collaborazione” tra Stato e Regioni?*, nota a Corte cost. n. 517 del 1987, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, p. 3381 ss.

A. D’ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 317 ss.

A. D’ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese “deboli” e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, nota a Corte cost. n. 482 del 1991, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, p. 3908 ss.

A. D’ATENA, *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Quaderni del Consiglio di Stato, n. 7, atti del Convegno tenutosi il 25 febbraio 2000, Torino, 2000, p. 173 ss.

A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale dell'A.I.C., Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, p.17 ss.

A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2776 ss.

A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, p. 15 ss.

A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Napoli, 2004, p. 735 ss.

P. DE CARLI, *Sussidiarietà: tra il dire e il fare...*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, 2005, p. 923 ss.

A. M. DE CESARIS, *Interesse nazionale, principio di sussidiarietà e potere sostitutivo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, p. 153 ss.

S. DE GÖTZEN, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 1992, p. 705 ss.

F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, nota a Corte Costituzionale n. 6 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 145 ss.

G. C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, 2005, p. 953 ss.

A. DE PETRIS, *L'unità e giuridica ed economica dello Stato? Ci pensano i Länder*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it , 28/2/2005.

A. DE PETRIS, *L' "antiriforma" del federalismo tedesco: un giallo istituzionale*, su www.federalismi.it , 24/2/2005.

C. DESIDERI - L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni. Un' indagine per casi su organi e procedimenti*, Milano, 1986.

U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, relazione svolta in occasione del 50° Convegno di Studi amministrativi sul tema "L'attuazione del Titolo V della Costituzione", Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1245 ss.

G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 831 ss.

G. DI GENIO, *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, 2005.

C. DI MARCO, *I rapporti Stato – Regioni - enti locali nel sistema dell'amministrazione pattizia*, in *Le Regioni*, 1999, p. 471 ss.

R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 485 ss.

R. DICKMANN, *Spetta allo stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, editoriale 9/2003, su www.federalismi.it.

R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, su www.federalismi.it.

R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, febbraio 2004, su www.federalismi.it.

R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 21 ottobre 2004, su www.federalismi.it.

G. P. DOLSO, *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di "emergenza"*, nota a sentenza n. 520/1995, in *Le Regioni*, n.3/1996, p. 552 ss.

F. DRAGO, *I ricorsi in via d'azione tra attuazione del Titolo V e giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2004, p. 4787 ss.

C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 67 ss.

G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, 2003.

G. FALCON, *Varianti giurisprudenziali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1989, p. 207 ss.

G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, p. 277 ss.

G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1247 ss.

G. FALCON, *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà effettiva*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 751 ss.

E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, nota a Corte cost. n. 370 del 2003, su www.forumcostituzionale.it.

G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione comunitaria*, tomo I, Napoli, 2005, p. 503 ss.

G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1998, p. 93 ss.

G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminario svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 31 ss.

R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 543 ss.

G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, nota a Corte Costituzionale n. 43 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 609 ss.

G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Milano, 2003, p. 63 ss.

E. FRONTONI, *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della l. Cost. n. 3 del 2001*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Milano, 2003, p. 147 ss.

D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2005, p. 89 ss.

A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, nota a Corte costituzionale sent. n. 303/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2805 ss.

E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed enti locali previsto dalla l. 59/97*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Tomo I, Milano, 1998, p. 627 ss.

E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2004, p. 301 ss.

F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia")*, in www.forumcostituzionale.it.

A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 416 ss.

R. GRAWERT, *Mutamenti strutturali del federalismo nella R.F.T.*, in *Diritto e società*, n. 1, 1978, p. 7 ss.

T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, su www.forumcostituzionale.it.

T. GROPPI, *La incidencia del derecho comunitario en las relaciones Estado-regiones en Italia*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 173 ss.

T. GROPPI, *Corte costituzionale e Regioni: riflessioni a margine della conferenza stampa del 20 gennaio 2005 del Presidente della Corte costituzionale*, 24 febbraio 2005, su www.federalismi.it.

T. GROPPI, *I rapporti dello Stato e delle regioni con gli enti locali nel nuovo Titolo V*, intervento al Seminario di studio organizzato dall'Istituto di Studi sulle Regioni “Massimo Severo Giannini” (ISSIRFA) su “Le fonti regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001”, Roma 19 marzo 2002, su www.issirfa.cnr.it.

T. GROPPI, *La Corte e i poteri*, relazione di sintesi della I sessione, in V. TONDI DELLA MURA – M. CARDUCCI – R. G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, atti del convegno annuale dell'associazione “Gruppo di Pisa” tenutosi ad Otranto nei giorni 4 e 5 giugno 2004, Torino, 2005, p. 916 ss.

M. IACOMETTI, *La Corte costituzionale e l'inesistenza di una nozione unitaria di intesa*, nota a Corte cost. n. 21 del 1991, in *Le Regioni*, 1992, p. 78 ss.

G. KISKER, *La collaborazione tra Stato centrale e Stati membri nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1977, p. 999 ss.

M. KOTZUR, *Federalismo, regionalismo y autonomía local como principios estructurales del espacio constitucional europeo*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 47 ss.

M. G. LA FALCE, *La Conferenza Stato-Regioni. Organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 27 ss.

M. LUCIANI, *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, nota a Corte costituzionale sent. n. 226/1986, in *Le Regioni*, n. 3/1987, p. 385 ss.

M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le regioni*, 1994, p. 1313 ss.

M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, relazione presentata al Convegno su “Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie”, tenutosi a Roma il 19 dicembre 2001, su www.associazione.deicostituzionalisti.it.

M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 355 ss.

N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, nota a Corte costituzionale sent. n. 62 del 2005, 9 febbraio 2005, su www.forumcostituzionale.it.

C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1357 ss.

E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003.

A. MALTONI, *Le intese tra Stato e regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, nota a sentenza 116/1994, in *Le Regioni*, n. 1/1995, p. 203 ss.

S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, su www.forumcostituzionale.it.

S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, nota a Corte cost. n. 407 del 2002, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 337 ss.

S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p. 17 ss.

S. MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, nota a Corte cost. n. 166/2004, in *Le Regioni*, n. 5/2004, p. 1216 ss.

G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, su www.forumcostituzionale.it.

G. MARCHETTI, *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2005, p. 233 ss.

F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2001, p. 649 ss.

F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato-Regioni*, nota a Corte cost. n. 206/2001, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, p. 1596 ss.

P. MARSOCCI, *Le prospettive di Stato e Regioni tra unità e autonomia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, p. 571 ss.

T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in T. MARTINES, *Opere*, Tomo III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, p. 913 ss.

T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002.

G. MATUCCI, *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive comunitarie dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 475 ss.

F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 827 ss.

F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, su www.forumcostituzionale.it.

C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, p. 631 ss.

R. MICCÚ, *L'integrazione europea e la Legge Fondamentale tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1993, p. 173 ss.

M. MIDIRI, *Istanze collaborative e metodo della legislazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 516 ss.

A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, nota a Corte cost. n. 303 del 2003, su www.forumcostituzionale.it.

C. MORTATI, *Nota alla sentenza della Corte costituzionale del 30 dicembre 1958, n. 82*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1004 ss.

A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, su www.federalismi.it.

A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e “Supremacy Clause” sono davvero perfettamente equivalenti?*, nota a Corte costituzionale sent. n. 303/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2791 ss.

S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, su www.astridonline.it.

I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, nota a Corte costituzionale sent. n. 62 del 2005, 18 febbraio 2005, su www.forumcostituzionale.it.

R. NIRO, *L’«ordinamento della comunicazione» nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della «leale collaborazione» (fra «passione» e «ragione»)*, nota a Corte cost. n. 324/2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 3082 ss.

C. NIZZO, *L’art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell’integrazione europea*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 1997, p. 381 ss.

S. ORTINO, *Introduzione al Diritto costituzionale federativo*, Torino, 1993.

G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali*, nota a Corte cost. n. 407 del 2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 3347 ss.

A. PAJNO, *Gli “elementi unificanti” nel nuovo Titolo V della Costituzione*, sintesi della Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004) sul tema “L’attuazione del titolo V della Costituzione”, su www.astridonline.it.

L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, p. 1996 ss.

L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000.

L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

F. PALERMO – J. WOELK, *La dottrina tedesca in tema di forma di Stato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2004, p. 640 ss.

L. PANZERI, *Il giudizio in via principale alla luce della legge cost. n. 3/2001: qualche considerazione su alcuni nodi problematici della riforma*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 18 ss.

S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, su www.forumcostituzionale.it.

G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quaderni Regionali*, n. 2/2003, p. 415 ss.

G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1264 ss.

G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, 2005, p. 43 ss.

F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione "interna" delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n. 11/2005*, in *Giustizia amministrativa*, n. 5-2005, su www.giustamm.it.

E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, nota a Corte Costituzionale n. 6 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 153 ss.

D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 1207 ss.

C. PINELLI, *Art. 97*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *La pubblica amministrazione*, Art. 97-98, Bologna - Roma, 1994, p. 127 ss.

C. PINELLI, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, nota a Corte cost. n. 196 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2012 ss.

C. PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, co. 2, lett. M, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 881 ss.

G. PITRUZZELLA, *Parlamento e sistema delle autonomie*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti tenutosi a Firenze nei giorni 12, 13 e 14 ottobre 2000, Padova, 2001, p. 331 ss.

F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 ss.

F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, relazione presentata al seminario su "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, Relazione al Convegno "La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale", Trapani 3-4 maggio 2002, *paper*.

F. PIZZOLATO, *Potere sostitutivo e principio di sussidiarietà: alla ricerca della tutela degli "interessi unitari"*. *Prime considerazioni*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2004, p. 493 ss.

A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il «ripensamento» dell'amministrazione pubblica. (Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali)*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, p. 1103 ss.

I. PORTELLI, *Il rapporto centro-periferia*, in *Nuove autonomie*, n. 5-6/2004, p. 777 ss.

G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Milano, 2003, p. 1 ss.

G. RAZZANO, *La «reinterpretazione» della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, su www.federalismi.it, n. 14/2004.

A. REPOSO, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993, p. 1 ss.

F. RESCIGNO, *La prospettiva "federalista" italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato - Regioni*, in *Studi parlamentari e di politica Costituzionale*, n. 127/2000, p. 43 ss.

F. RESCIGNO, *Le "funzioni costituzionali" delle regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, 2001.

F. RIMOLI, *Il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, p. 383 ss.

G. RIZZA, *Intese, I)Diritto pubblico*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, 1989.

G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979.

G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 703 ss.

G. ROLLA, *Il difficile equilibrio tra autonomia ed unità nel regionalismo italiano*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 Maggio 2002, Torino 2003, p. 1 ss.

G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2004, p. 627 ss.

G. ROLLA, *Relaciones entre ordenamientos en el sistema constitucional italiano*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 139 ss.

A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 700 ss.

A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal modello costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, p. 271 ss.

A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e "materia" costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999.

A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, intervento all'incontro di studio organizzato dall' A.I.C. su "Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002, ora in

“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 37 ss.

A. RUGGERI, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione (replica)*, intervento conclusivo al Seminario dall’omonimo titolo organizzato dall’ A.I.C., Bologna, 14 gennaio 2002, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 137 ss.

A. RUGGERI, *“Forme” e “tecniche” dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, relazione al Convegno su “La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati”, Certosa di Pontignano, 10 e 11 maggio 2002, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 391 ss.

A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 355 ss.

A. RUGGERI, *L’oscuro volto del neoregionalismo*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 1 ss.

A. RUGGERI, *Corsi e ricorsi storici della vicenda regionale in Italia*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2003, p. 311 ss.

A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, su www.forumcostituzionale.it.

A. RUGGERI, *Riforma del titolo V, procedimento legislativo regionale e teoria delle fonti*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2004, p. 133 ss.

A. RUGGERI, *Nota minima sulle oscillanti prospettive del regionalismo italiano, tra logica della separazione e logica dell’integrazione delle competenze, alla luce della “controriforma del titolo V*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1, studi dell’anno 2003, Torino, 2003, p. 349 ss.

A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 555 ss.

A. RUGGERI - P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?(Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre 2000)*, in *Rassegna Parlamentare*, 2001, p. 85 ss.

A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, p. 1943 ss.

A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001.

I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, 2000, p. 853 ss.

I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, p. 195 ss.

I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera*, nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 233 del 2003, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1392 ss.

I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1268 ss.

G. M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del governo nella legge n. 131 del 2003*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, p. 1981 ss.

A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, p. 845 ss.

G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 883 ss.

G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, 20/05/2005, su www.associazione.deicostituzionalisti.it.

G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, p. 461 ss.

L. SCAFFARDI, *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1°-2° trimestre 2004, p. 81 ss.

P. SCINOLFI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001: problemi e prospettive*, in *Quaderni Regionali*, 2003, p. 107 ss.

G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, 1994, p. 235 ss.

M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, n. 4/1993, p. 1029 ss.

M. SCUDIERO, *Le proposte di riforma del Titolo V della Costituzione*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 25 ss.

M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, relazione presentata al convegno organizzato dall'ISSIRFA - CNR su "Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma", Roma, 30 giugno 2004, su www.issirfa.cnr.it, ora in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 575 ss.

M. SCUDIERO, *La nuova Regione. Un disegno da completare*, editoriale 6/2005 del 24 marzo 2005, su www.federalismi.it.

A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, nota a Corte costituzionale n. 88 del 2003, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1199 ss.

P. SIRACUSANO, *Il significato del principio di sussidiarietà nel procedimento per l'approvazione delle grandi infrastrutture. L'esigenza di garanzia degli interessi comunali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2004, p. 1449 ss.

D. SORACE - A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?*, nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1359 ss.

A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 1041 ss.

S. STAIANO, *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli standard giudiziali della Corte*, nota a Corte Cost. n. 418 del 1992, in *Le Regioni*, n. 4/1993, p. 1122 ss.

S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 633 ss.

P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, nota a Corte cost. n. 196 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2015 ss.

G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la*

giurisprudenza costituzionale, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 174 ss.

A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 2-3/2003, p. 249 ss.

L. TORCHIA, *Concorrenza fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 646 ss.

L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo titolo V*, in *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, a cura di C. BOTTARI, Bologna, 2003, p. 333 ss.

L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in www.astridonline.it.

G. L. TOSATO, *La ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri nei lavori della Convenzione di Bruxelles*, paper presentato in occasione della conferenza sul tema “Il ruolo dei poteri regionali e locali nell’Unione: federalismo e sussidiarietà in un’Europa allargata”, Torino, 28 marzo 2003.

R. TOSI, *A proposito dell’interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 86 ss.

F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, n. 2/1995, p. 255 ss.

F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi risvolti positivi per l’interesse nazionale?*, nota a Corte cost. n. 177 del 1988, in *Le Regioni*, 1988, p. 729 ss.

A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferia a confronto*, Volume I, *Principi e modelli*, Padova, 2005.

A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferia a confronto*, Volume II, *Il processo autonomistico in Italia dall’unità ad oggi*, Padova, 2005.

G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, 2001, p. 13 ss.

G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 733 ss.

P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 263 ss.

P. VERONESI, *Le riforme avanzano, le “etichette” restano. La materia «difesa» dopo la legge cost. n. 1/2003*, nota a Corte cost. n. 228/2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1385 ss.

M. VILLONE, *Conclusioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminario svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 171 ss.

L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, nota a Corte cost. n. 282 del 2002, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1450 ss.

L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 691 ss.

L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, nota a Corte cost. n. 303/2003, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 587 ss.

L. VIOLINI, *Brevi considerazioni su un principio che non smette di rivelare aspetti nuovi e di grande interesse*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Milano, 2005, p. 57 ss.

P. VIPIANA, *I riflessi “minori” della legge costituzionale n. 3/2001 sulle fonti del diritto statali*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, p. 1327 ss.

J. WOELK, *Il federalismo cooperativo nelle proposte di riforma costituzionale italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 1997, p. 445 ss.

J. WOELK, *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2000, p. 247 ss.

J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni*, n. 2/1999, p. 217 ss.

J. WOELK, *Conflitto e cooperazione: principi costituzionali a confronto*, in *Academia*, n. 19, giugno-settembre 1999, su www.eurac.edu.

N. ZANON, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 1 ss.

